

Le roi est nu : l'impossible promesse des Etats-Unis de charcuter leurs soutiens agricoles

par Jacques Berthelot, Solidarité*

10 novembre 2005

1. Le Représentant des Etats-Unis (EU) pour le commerce et le Commissaire européen aux relations commerciales ont présenté, le 10 octobre pour le premier et les 12 et 28 octobre pour le second, des propositions de réduction apparemment considérables de leurs soutiens agricoles internes ayant des effets de distorsion des échanges, en vue de débloquer les négociations du Doha Round et d'inciter les pays en développement à faire des offres parallèles d'ouverture de leurs marchés aux exportations de services et de produits non agricoles de l'UE et des EU. Une analyse précédente ayant porté sur l'offre de la Commission européenne¹, on se centrera ici sur les positions des EU.

2. Rob Portman a proposé de réduire de 60% la MGS ("Mesure Globale de Soutien") totale autorisée, de réduire de moitié les soutiens autorisés *de minimis* et de la boîte bleue, soit de 5% à 2.5% de la valeur de la production agricole, et de 53% "tout le soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges" (TSDE) qui, selon le paragraphe 7 du Cadre pour l'établissement de modalités concernant l'agriculture (dit l'Accord-cadre) du 31 juillet 2004, englobe la MGS totale, les soutiens *de minimis* spécifiques par produit et autre que par produit, et la boîte bleue. Et ceci à partir de leurs niveaux dans la période de base 1999-2001. Il a aussi déclaré que les EU attendent en retour que l'UE et le Japon réduisent leur MGS totale autorisée de 83% et que l'UE réduise son TDSE de 75%.

3. On montrera dans une première partie que, contrairement aux propos de Rob Portman, ses offres ne sont pas "crédibles" et "sérieuses" même si elles sont "réelles" dans la mesure où elles sont incompatibles avec l'Accord sur l'Agriculture (AsA), l'Accord-cadre du 31 juillet 2004 et le Farm Bill, et ceci même vu de Washington. La seconde partie montrera que cette incompatibilité avec la vérité est impressionnante puisque les EU ont triché massivement dans leurs notifications à l'OMC et que leur Farm Bill actuel est lui-même incompatible avec les règles de l'OMC.

Les offres de Rob Portman vont bien au delà des dispositions du Farm Bill actuel

Définitions préalables sur les composantes des soutiens internes couplés

3. La MGS totale correspond aux soutiens internes "ayant des effets de distorsion des échanges" (on dit aussi "couplés", sous-entendu au prix ou à la production de l'année en cours), autrement dit à la "boîte orange". La MGS totale est la somme des MGS par produit et de la MGS "autre que par produit". En outre il faut distinguer la MGS totale *autorisée* ou *consolidée* à l'OMC de la MGS totale *appliquée* ou *notifiée* : la première est fixée à 19,103 milliards de \$ depuis fin 2000 pour les EU tandis que la seconde est tombée à 14,413 milliards de \$ en 2001, dernière campagne de commercialisation des soutiens internes notifiés à l'OMC par les EU.

4. L'AsA a prescrit aux pays développés de réduire la MGS totale *autorisée* de 20% de 1995 à fin 2000. Comme la MGS totale de la période de base 1986-88 par rapport à laquelle

* Economist, author of *L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation*, Harmattan 2001" (berthelot@ensat.fr). Solidarité website: <http://solidarite.asso.fr/actions/Agriculture.php>

¹ Jacques Berthelot, *The empty promise of the European Commission to make huge cuts in agricultural supports*, Solidarité, 14 October 2005, <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refID=77097>

les réductions devaient intervenir était de 23,879 milliards de \$, la MGS totale *autorisée* depuis janvier 2001 est donc tombée à 19,103 milliards de \$.

5. Une première remarque concerne la différence de 4,690 milliards de \$ entre les MGS totales *autorisée* et *appliquée* de 2001. Elle a fortement baissé par rapport à son niveau de 1995 qui était de 17,665 milliards de \$ puisque la MGS totale *appliquée* n'était que de 6,214 milliards de \$ pour une MGS totale *autorisée* de 23,083 milliards de \$. Ce qui est surprenant est que, lors de cette première année de mise en oeuvre de l'AsA, la MGS totale *appliquée* avait déjà été réduite de 74% relativement au niveau *autorisé* de la période de base alors que l'AsA avait prévu 6 ans pour réduire la MGS totale *autorisée* de 20%!

6. Cette première escroquerie des EU (l'UE a fait pareil, quoique dans une moindre proportion) s'explique pour l'essentiel par le fait que, durant la période de base 1986-88, les revenus agricoles étaient essentiellement assurés par des paiements compensatoires variables ("deficiency payments"), alors que le Farm Bill de 1996 a éliminé les prix d'objectif ("target prices"), les deficiency payments et les programmes de gel des terres. Pour compenser les agriculteurs de l'abandon des deficiency payments, le Congrès a créé les aides des "contrats de flexibilité de production" (PFC) – aussi appelés aides de la loi agricole de transition vers le marché (AMTA) –, qui devaient disparaître au bout des 7 années prévues pour la loi. Alors que les deficiency payments étaient dans la MGS de la période de base 1986-88, ils ont en effet été placés en 1995 (pour 7 milliards de \$) dans la boîte bleue puisqu'ils étaient liés à des programmes de réduction des surfaces. Puis ils ont été remplacés à partir de 1996 par les aides PFC qui, présentées comme découplées de la production, ont été mises dans la boîte verte.

Les propositions des EU impliquent une énorme réduction de leurs soutiens internes appliqués

7. Rappelons les détails des propositions de Rob Portman du 10 octobre à Zurich :

(1) Réduire la MGS totale *autorisée* de 60%, c'est-à-dire de 19,103 milliards de \$ à 7,641 milliards de \$. Il a demandé à l'UE de réduire la sienne de 83% dans la mesure où elle dépassait très largement 25 milliards de \$.

(2) Réduire de 50% les plafonds actuels des soutiens *de minimis autorisés*, c'est-à-dire plafonner les soutiens *de minimis* spécifiques par produit à 2,5% de leur valeur de production et le soutien *de minimis* autre que par produit à 2.5% de la valeur de la production agricole totale, c'est-à-dire à 4,773 milliards de \$ (190,919 milliards de \$ étant la valeur moyenne de la production agricole de 1999 à 2001, 2001 étant la dernière année notifiée à l'OMC).

(3) Plafonner la boîte bleue *autorisée* au même niveau de 2,5% de la valeur moyenne de la production agricole, donc à 4,773 milliards de \$.

(4) Réduire tout le soutien interne *autorisé* ayant des effets de distorsion des échanges de 53% pour les EU et de 75% pour l'UE dans la mesure où sa MGS totale *autorisée* dépasse 60 milliards de \$.

(5) Plafonner les MGS spécifiques par produit à leur niveau *appliqué* de 1999-2001.

Ces propositions nécessitent des clarifications préliminaires, en commençant par la dernière.

Plafonner les MGS spécifiques par produit revient à les consolider

8. L'alinéa 3 du paragraphe 9 de l'annexe sur l'agriculture de l'Accord cadre du 31 juillet 2004 stipule : "*Pour empêcher le contournement de l'objectif de l'Accord par des transferts d'un soutien interne inchangé entre différentes catégories de soutien, les MGS par produit seront plafonnées à leurs niveaux moyens respectifs selon une méthodologie à convenir*".

9. Pour la plupart des commentateurs, plafonner les MGS spécifiques par produit s'impose pour éliminer la trop grande flexibilité laissée aux Membres développés, particulièrement les EU, d'accroître fortement certaines MGS spécifiques par produit quand bien même ils réduiraient leur MGS totale. En effet une telle flexibilité a été dommageable pour d'autres Membres, à travers notamment les marketing loans sur le soja et le coton.

10. Cependant la décision de plafonner les MGS spécifiques par produit a de façon inattendue ouvert la boîte de Pandore dans la mesure où cela aura l'effet pratique de réduire la MGS totale *consolidée (autorisée)* au niveau de la somme des MGS spécifiques par produit plafonnées, comme on va le montrer.

a) Puisque, selon l'article 6 de l'AsA, "*Les engagements de réduction du soutien interne... sont exprimés au moyen d'une mesure globale du soutien totale et de "Niveaux d'engagement consolidés annuels et finals"*", il n'y avait pas de plafond pour chaque MGS spécifique par produit et le plafonnement des "niveaux moyens" de l'article 9 de l'Accord-cadre précité se réfère aux MGS spécifiques par produit *appliquées, c'est-à-dire notifiées*. Ceci est confirmé par le rapport du Service de Recherche du Congrès : "*Les réductions n'ont pas à être pratiquées également selon les produits ou sur une base produit par produit*"².

b) Cependant, rappelons la définition de la MGS et de la MGS totale par l'Article 1 de l'AsA : "*L'expression "mesure globale du soutien" et l'abréviation "MGS" s'entendent du niveau de soutien annuel, exprimé en termes monétaires, accordé pour un produit agricole en faveur des producteurs du produit agricole initial ou du soutien autre que par produit accordé en faveur des producteurs agricoles en général, autre que le soutien accordé au titre de programmes qui remplissent les conditions requises pour être exemptés de la réduction en vertu de l'Annexe 2" et "Les expressions "mesure globale du soutien totale" et "MGS totale" s'entendent de la somme de tout le soutien interne accordé en faveur des producteurs agricoles, calculée en additionnant toutes les mesures globales du soutien pour les produits agricoles initiaux, toutes les mesure globales du soutien autres que par produit et toutes les mesures équivalentes du soutien pour les produits agricoles*".

c) Il est donc clair que la MGS totale est déterminée "*en additionnant toutes les mesures globales du soutien pour les produits agricoles initiaux" à "toutes les mesures équivalentes du soutien pour les produits agricoles" et à "toutes les mesure globales du soutien autres que par produit"*. Il est également bien établi que les MGS spécifiques par produit au sens large englobent "*les mesures équivalentes du soutien*", comme stipulé par l'Annexe IV, paragraphes 1 et 2 : "*Des mesures équivalentes du soutien seront calculées pour ce qui est de tous les produits agricoles initiaux dans les cas où il existe un soutien des prix du marché tel qu'il est défini dans l'Annexe 3 mais pour lesquels le calcul de cette composante de la MGS n'est pas réalisable*" (paragraphe 1) et "*Les mesures équivalentes du soutien prévues au paragraphe 1 seront calculées individuellement pour tous les produits agricoles*" (paragraphe 2). Ceci est

² Randy Schnepf, *Agriculture in the WTO: Member Spending on Domestic Support*, CRS, 17 June 2005.

confirmé par les tableaux explicatifs DS:4 et DS:7 des notifications des Membres sur leurs soutiens internes.

d) Par conséquent, tant que la MGS autre que par produit reste en deçà du niveau d'exemption *de minimis* de 5% de la valeur de la production agricole et n'est donc pas intégrée dans la MGS totale – ce qui a toujours été le cas, en particulier pour les EU et l'UE –, la MGS totale *appliquée* (ou *courante*) est identique à la somme des MGS spécifiques par produit *appliquée*.

e) Plafonner les MGS spécifiques par produit revient à les consolider pour les raisons suivantes :

(1) L'alinéa 3 plafonnant les MGS spécifiques par produit fait partie du paragraphe 9 intitulé "*MGS totale consolidée finale: une formule étagée*", et est entouré par les alinéas 1 et 4 qui se réfèrent aussi explicitement à la MGS totale finale : "*La MGS totale consolidée finale sera réduite substantiellement, à l'aide d'une approche étagée*" (alinéa 1) et "*Les réductions substantielles de la MGS totale consolidée finale entraîneront des réductions d'un certain soutien par produit*" (alinéa 4).

(2) L'offre de l'UE du 12 octobre sur le plafonnement des MGS spécifiques par produit ("*Plafonds des MGS spécifiques par produit : la base de calcul des plafonds devrait être toute la période de mise en oeuvre*") est écrite dans le paragraphe commençant par : "*Soutien interne... Nous sommes disposés à renforcer ('consolide') cette réforme et à la consolider ('bind') pleinement dans ces négociations*", ce qui implique sans ambiguïté – le verbe "consolider" est repris deux fois – que l'UE offre de *consolider* les MGS spécifiques par produit à leur niveau *appliqué* d'une période récente convenue.

(3) Dans la mesure où le plafonnement des MGS spécifiques par produit à leur niveau courant d'une période de base convenue s'applique à toutes les MGS spécifiques, alors leur somme sera aussi plafonnée et, "*Pour empêcher le contournement de l'objectif de l'Accord... Pour arriver à des réductions ayant un effet harmonisateur*" (paragraphe 9), ce plafonnement des MGS spécifiques par produit et donc de leur somme sera *consolidé* et spécifié en tant que tel dans la Partie IV de la Liste de chaque Membre.

(4) En d'autres termes plafonner les MGS spécifiques par produit à leurs niveaux *appliqués* au cours d'une période de base convenue va créer et consolider une nouvelle "MGS totale de base" aussi longtemps que la MGS non spécifique par produit est nulle est exclue de la MGS totale par suite de l'exemption *de minimis*.

(5) Comme il n'est pas possible d'avoir deux MGS totales *consolidées* différentes, c'est la nouvelle, créée de façon inattendue par l'Accord-cadre, qui doit prévaloir, au moins pour sa composante spécifique par produit (la composante autre que par produit étant nulle). Autrement dit, la nouvelle MGS totale consolidée devrait être définie comme la somme des MGS spécifiques par produit consolidées et de la MGS autre que par produit lorsqu'elle existe (c'est-à-dire quand elle dépasse le plafond de l'exemption *de minimis*, ce qui n'est jamais arrivé jusqu'à présent). Ni dans la période de base 1986-88 ni dans la période de mise en œuvre 1995-2000 la MGS totale n'a comporté de composante autre que par produit.

11. Examinons maintenant la question fondamentale de la période de base à laquelle les MGS spécifiques par produit seront plafonnées, c'est-à-dire consolidées.

a) Les EU proposent d'"établir des plafonds des MGS spécifiques par produit sur la base 1999-2001". De leur côté le G-20 et l'UE ont proposé de les plafonner sur l'ensemble de la période de mise en oeuvre de l'Uruguay Round (1995-2000).

b) De toute évidence utiliser les années de base 1999-2001 est dans l'intérêt des EU, bien plus que les années 1995-01, puisqu'elles correspondent aux années où les MGS spécifiques par produit ont été les plus élevées (tableau en millions de \$):

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1995/01	1999/01
6 214	5 898	6 238	10 392	16 862	16 803	14 413	10 974	16 026

De même qu'il est dans l'intérêt de l'UE d'utiliser les années les plus éloignées possibles, et au minimum l'ensemble de la période de mise en oeuvre du Doha Round, puisque ses MGS spécifiques par produit ont été décroissantes après un plafonnement les 3 premières années (tableau en million d'€) :

95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	95/96-01/02	99/00-01/02
50 026	51 009	50 194	46 683	47 886	43 654	39 281	46 962	43 607

En \$ des EU, la baisse des MGS de l'UE a été bien supérieure : de 64,4 à 35,2 milliards de \$.

c) Toutefois toutes ces propositions contredisent totalement l'Accord-cadre (paragraphe 7 à 9) qui stipule que la réduction de la MGS totale doit débuter à partir de la MGS finale consolidée, qui n'a été atteinte qu'à la fin de 2000 pour les EU et en juin 2001 pour l'UE (fin de l'année de commercialisation 2000-01). Il est donc impossible d'utiliser une période de base différente pour plafonner, c'est-à-dire consolider, les MGS spécifiques par produit appliquées et la période de base devrait commencer au plus tôt en janvier 2001 pour les EU et en juillet 2001 pour l'UE. Et, comme la dernière année de commercialisation notifiée est précisément 2001 pour les EU et 2001-02 pour l'UE, c'est à partir de cette année de commercialisation que la période de mise en oeuvre pour le plafonnement des MGS spécifiques par produit devrait commencer.

d) Naturellement le plafonnement des MGS spécifiques par produit sur une période pluri-annuelle est venu du constat que le recours à une moyenne permettrait de niveler les fortes variations d'une année à l'autre, largement dues aux changements dans les niveaux des prix mondiaux et de la production. Cela serait encore possible si l'UE et les EU respectaient les exigences de notification dans les délais requis, exigence rappelée par le rapport du Service de recherche du Congrès précité : "*En règle générale, les Membres ayant des engagements annuels de soutiens internes devraient soumettre leurs notifications des soutiens internes appliqués dans les 120 jours suivant la fin de l'année de commercialisation*".

e) Ce retard de plus de 3 ans dans les notifications des EU et de l'UE à l'OMC ne peut s'expliquer que par leur intérêt à présenter les niveaux de soutien supérieurs ayant précédé leurs dernières réformes du Farm Bill et de la PAC :

(i) Puisque les EU ont l'intention de notifier leurs paiements contra-cycliques dans la nouvelle boîte bleue créée par l'Accord-cadre, elle évite le dilemme de les notifier soit en boîte verte – ce qui serait impossible à justifier – soit en boîte orange puisqu'il serait alors bien plus difficile de les notifier ensuite en boîte bleue. Il y a cependant une limite politique à ne pas dépasser pour la notification, et elle a déjà été franchie, et les EU et l'UE seront bien obligés de notifier leurs soutiens internes pour 2002 avant la fin du Doha Round!

(ii) Une autre raison que les EU ont à retarder leur notification pour 2002 est que la MGS totale (et en fait les MGS spécifiques par produit) ont fortement chuté en 2002 puisque le redressement des prix agricoles intérieurs a fortement réduit les besoins de marketing loans et d'aides d'urgence. Les aides directes totales (y compris couplées) ont ainsi plongé de 20,727 milliards de \$ en 2001 à 11,236 milliards de \$ en 2002, les marketing loans chutant de 6,172 milliards de \$ à 1,657 milliard de \$ et les aides ad hoc et d'urgence de 8,508 à 1,616 milliards de \$.

(iii) La même raison explique pourquoi l'UE retarde ses notifications pour 2002-03 et ne veut pas inclure cette année et les suivantes dans la période de base pour le plafonnement des MGS spécifiques par produit : leur niveau a été réduit de 24,5% le 1^{er} juillet 2002 avec l'élimination de la MGS de la viande bovine, et la réduction d'autres MGS s'est poursuivie avec les réformes de la PAC de juin 2003 et avril 2004.

f) En effet invoquer, comme le font les EU et l'UE, que le retard est une contrainte technique insurmontable due au délai minimum de collecte de toutes les informations nécessaires est en totale contradiction avec le fait qu'ils transmettent rapidement tous les détails de leurs soutiens à l'OCDE, quelques mois seulement après la fin de l'année de commercialisation, de telle sorte que l'OCDE est en mesure de publier son rapport annuel sur les "Politiques agricoles des pays de l'OCDE. Suivi et évaluation".

g) La question de savoir si les plafonds seront obligatoires dès le début de la période de mise en oeuvre (probablement 2008) ou seulement à la fin (probablement 2013) est aussi lié au débat précédent. Si le plafonnement n'était effectif qu'à partir de 2013, la période de base pour calculer le niveau des plafonds pourrait et devrait être étendue jusqu'aux années 2002-2005 au moins, si l'on prend en compte le retard moyen de 3 ans dans les notifications.

h) Incidemment soulignons que l'Inde, l'un des 2 partenaires du Sud de l'UE et des EU au sein du G-4, est encore plus mauvais élève puisque sa dernière notification datant de juin 2002 porte sur l'année 1997-98. Si la dernière année notifiée en 2000 par le Brésil concernait également 1997-98, il s'est par contre rattrapé en notifiant en juin 2005 les 5 années 1998-99 à 2002-03! Pourquoi donc le G-4 tient-il tant à changer les règles de l'AsA si aucun Membre ne peut contrôler que les autres les respectent?

12. Examinons maintenant les contraintes liées à la réduction de 53% de "tout le soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges" (TSDE), qui, outre la MGS totale, inclut les soutiens *de minimis*, puisque les EU n'ont pas encore de boîte bleue (à l'exception fugace de l'année 1995).

a) Répétons qu'il n'est pas possible de choisir une période de base recouvrant une partie de la période de mise en oeuvre précédente de l'Uruguay Round 1995-00 pour commencer à réduire la MGS totale puisque la MGS totale finale autorisée n'a été atteinte que fin décembre 2000. Autrement dit la période pour calculer la MGS totale de base (ou initiale) du Doha Round ne peut commencer qu'au début de l'année de commercialisation 2001 ou 2001-02.

b) Comme souligné par Ivan Roberts, le calcul du niveau permis *de minimis* de la MGS par produit doit éviter le double compte qui surviendrait si l'on retenait 5% de la valeur de la production de l'ensemble des produits pris séparément, alors qu'il ne faut pas y inclure la valeur des produits pour lesquels l'exemption *de minimis* n'a pas été notifiée à l'OMC car leur

MGS spécifique était supérieure à 5% de la valeur de leur production³. Il est possible voire probable que les EU comme l'UE n'entrent pas dans ces détails techniques et considèrent que le soutien *de minimis* de la MGS par produit est égal à 5% de la valeur de la production totale.

c) Les réductions possibles dans les soutiens *de minimis* dépendront aussi de la période de base considérée, sachant qu'ici aussi les EU proposent 1999-01, même si, comme on vient de le voir, les Membres devraient choisir seulement la période de base commençant à la fin de la mise en œuvre de l'Uruguay Round, donc à partir de l'année de commercialisation 2001 (ou 2001-02).

Réductions possibles des soutiens *de minimis* des EU spécifiques par produit et autre que par produit

Valeur de la production agricole en milliards de \$	1999	2000	2001	Average 1999-01
Valeur de la production agricole totale	184,735	189,520	198,503	190,919
Valeur de la production des produits non <i>de minimis</i>	74,344	71,908	75,756	70,947
Valeur de la production des produits <i>de minimis</i>	110,391	117,612	122,747	116,917
Niveau <i>de minimis</i> autorisé par l'AsA (5%)	3,717	3,595	3,789	3,700
Offre des EU pour le <i>de minimis</i> par produit (2.5%)	1,859	1,798	1,895	1,850

13. Quelles seraient les contraintes des propositions des EU de réduire de 53% tout le soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges (TSDE), et ses composantes – MGS totale, soutiens *de minimis* (dm) spécifiques par produit (SP) et autre que par produit (NSP) et boîte bleue – en fonction de la période de base choisie, 1999-01 comme proposée par les EU ou 2001 comme requis par les règles de l'OMC?

a) Période de base 1999-01

Examinons d'abord la situation où la MGS totale *appliquée* est devenue la MGS totale *consolidée*, donc *autorisée*, à partir de laquelle il convient de calculer la réduction de 60%.

Contraintes sur la MGS, les soutiens *de minimis* et le TSDE autorisés, base 1999-2001

Milliards de \$	Appliqué 1999-01	Autorisé 1999-01	Offre % coupe niveau autorisé	Niveau autorisé: % de la production	Offre autorisée	Baisse du niveau appliqué 99/01
MGS totale	15,916	15,916	60%		6,366	9,550
dm SP**	106	3,700	50%	2.5%	1,850	-1,744*
dm APP***	7,171	9,546	50%	2.5%	4,773	2,398
Boîte bleue	0	0	50%	2.5%	4,773	-4,773*
Total 4 soutiens	23,193				17,762	5,431
TSDE	23,193	29,162	53%		13,706	9,487

* une baisse négative signifie une hausse ** SP : spécifique par produit *** APP : autre que par produit

Puisque les EU n'avaient pas de boîte bleue durant la période de base 1999-01, son niveau *autorisé* était nul et en conséquence son TSDE *autorisé* était limité à 29,162 milliards de \$. Réduire ce niveau *autorisé* de 53% le ramène à 13,706 milliards de \$ à la fin de la nouvelle période de mise en œuvre, c'est-à-dire à 9,487 milliards de \$ au dessous de son niveau appliqué en 1999-2001. Cela implique une réduction supplémentaire de 4,056 milliards de \$ par rapport à la somme des réductions proposées pour les 4 composantes du TSDE prises individuellement (ligne "total des 4 soutiens"). Cette hémorragie des soutiens internes impliquerait des coupes sombres dans les subventions proprement dites puisque la composante soutien des prix du marché des MGS spécifiques (du lait, du sucre et des arachides) comptait pour seulement 5,862 milliards de \$.

³ Ivan Roberts, *WTO Agreement on agriculture. The blue box in the July framework agreement*, ABARE, March 2005.

Regardons ce qui arriverait s'il n'y avait pas de plafonnement, donc pas de consolidation des MGS spécifiques par produit :

Contraintes sur la MGS, les soutiens *de minimis* et le TSDE autorisés, base 1999-2001

Milliards de \$	Appliqué 1999-01	Autorisé 1999-01	Offre % coupe niveau autorisé	Niveau autorisé: % de la production	Offre autorisée	Baisse du niveau appliqué 99/01
MGS totale	15,916	19,368	60%		7,747	8,169
dm SP**	106	3,700	50%	2.5%	1,850	-1,744*
dm APP***	7,171	9,546	50%	2.5%	4,773	2,398
Boîte bleue	0	0	50%	2.5%	4,773	-4,773*
Total 4 soutiens	23,193				19,143	4,050
TSDE	23,193	32,614	53%		15,329	7,864

* une baisse négative signifie une hausse ** SP : spécifique par produit *** APP : autre que par produit

Même dans ce cas, le soutien total *autorisé* ayant des effets de distorsion des échanges serait réduit de 7,864 milliards de \$ par rapport au niveau *appliqué* en 1999-01 et impliquerait de larges coupes dans les subventions agricoles, puisque les composantes "soutien des prix du marché" comptaient pour 5,826 milliards de \$. L'écart entre les réductions du TSDE et de la somme de ses composantes reste à peu près au même niveau que précédemment, soit 3,814 milliards de \$.

b) Période de base 2001

Contraintes sur la MGS, les soutiens *de minimis* et le TSDE autorisés, base 1999-2001

Milliards de \$	Appliqué 1999-01	Autorisé 1999-01	Offre % coupe niveau autorisé	Niveau autorisé: % de la production	Offre autorisée	Baisse du niveau appliqué 99/01
MGS totale	14,413	14,413	60%		5,765	8,648
dm SP**	226	3,717	50%	2.5%	1,859	-1,633*
dm APP***	6,828	9,925	50%	2.5%	4,963	1,865
Boîte bleue	0	0	50%	2.5%	4,963	-4,963*
Total 4 soutiens	21,467				17,550	3,917
TSDE	21,467	28,055	53%		13,186	8,281

* une baisse négative signifie une hausse ** SP : spécifique par produit *** APP : autre que par produit

Avec 2001 comme période de base, la réduction des soutiens est presque aussi drastique : de 8,281 milliards de \$ le TSDE à la fin de la période de mise en oeuvre par rapport au niveau appliqué en 2001. Ceci implique une réduction supplémentaire de 3,917 milliards de \$ par rapport à la somme des réductions proposées des 4 composantes du TSDE prises individuellement. Cette coupe dans les soutiens internes impliquerait encore des baisses importantes dans les subventions proprement dites puisque les composantes "soutien des prix du marché" (sur le lait, le sucre et l'arachide) comptaient pour seulement 5,826 milliards de \$.

Contraintes sur la MGS, les soutiens *de minimis* et le TSDE autorisés, base 1999-2001

Milliards de \$	Appliqué 1999-01	Autorisé 1999-01	Offre % coupe niveau autorisé	Niveau autorisé: % de la production	Offre autorisée	Baisse du niveau appliqué 99/01
MGS totale	14,413	19,103	60%		7,641	6,772
dm SP**	226	3,717	50%	2.5%	1,859	-1,633
dm APP***	6,828	9,925	50%	2.5%	4,963	1,865
Boîte bleue	0	0	50%	2.5%	4,963	-4,963
Total 4 soutiens	21,467				19,426	2,041
TSDE	21,467	32,745	53%		15,390	6,077

* une baisse négative signifie une hausse ** SP : spécifique par produit *** APP : autre que par produit

S'il n'y avait pas de plafonnement, donc pas de consolidation, des MGS spécifiques par produit, le TSDE autorisé serait encore réduit de 6,077 milliards de \$, soit de 4,036 milliards de \$ de plus que la somme des réductions des 4 composantes. La réduction dans les subventions effectives serait moindre si la priorité était donnée à la baisse des MGS liées au soutien des prix du marché du lait, du sucre et des arachides (mais ce soutien ait été réduit depuis le Farm Bill de 2002 qui les a rendus éligibles aux marketing loans).

14. Ces résultats dramatiques expliquent la confession de Rob Portman le 12 octobre 2005 : *"Le Secrétaire à l'agriculture a dit hier qu'il ne peut plus faire marcher les programmes agricoles à ce niveau [de réduction]. Pourquoi? Parce que le programme de marketing loan, qui en constitue l'essentiel comme chacun sait, ne tient pas dans les 7,6 milliards de \$ restant dans la boîte orange, de telle sorte que cela nous oblige à réformer nos programmes agricoles"*.

Ils confirment aussi l'anxiété et l'opposition de la plupart des agriculteurs des EU à soutenir les propositions gouvernementales, qui nécessiteraient des coupes sombres dans les subventions ayant des effets de distorsion des échanges, en particulier dans les marketing loans, si bien que Rob Portman a dû ajouter le 4 novembre : *"Les EU ne pourront pas accepter un marché qui n'a pas l'assentiment des agriculteurs et éleveurs des EU"*.

Pourquoi alors ce double langage si ce n'est pour obliger les pays en développement à opérer des réductions irréversibles dans la protection de leurs services et produits non agricoles?

15. Déjà, à cause de son énorme déficit budgétaire, les EU ont commencé à faire des coupes dans le budget de l'agriculture et le Sénat a approuvé le 19 octobre 2005 une "Loi de réconciliation agricole" qui *"réduirait les aides aux producteurs agricoles de 2,5 pour cent, imposerait une pénalité de 1,2 pour cent sur les prêts échus contre nantissement des produits, éliminer les aides Step 2 au coton, étendre jusqu'à 2007 les aides des contrats pour perte de revenu du lait, et réduire de 10% les avances sur les paiements directe en 2006 et de 21% en 2007"*, pour une économie globale de 196 millions de \$ l'année budgétaire 2006, de 3,014 milliards de \$ sur la période 2006-2010 et de 4,364 milliards de \$ sur la période 2006-2015.

16. Pourtant ces économies de bouts de chandelle sont bien loin de répondre au désastre que le Département du Commerce et le Département de l'Agriculture des EU ont déjà programmé pour le Farm Bill et les agriculteurs des EU, sans parler du reste du monde : ce désastre va se révéler bien plus profond qu'ils pourraient le penser, une fois prises en compte les tricheries massives des EU dans la notification de leurs soutiens internes et de leurs subventions à l'exportation à l'OMC et du fait que le Farm Bill n'est pas conforme aux règles de l'OMC.

Tous les calculs précédents présument que l'on ignore les tricheries massives des EU

17. *"Je pense que si l'on continue à avoir ces multiples boîtes, une boîte orange, la soi-disant boîte bleue, qui est sur la table, une boîte orange autre que par produit, alors le soutien ayant des effets de distorsion de la production, comme les prix du prêt (loan rates), peuvent rentrer dans la boîte plafonnée à 19,1 milliards de \$. Et alors l'assurance sur les cultures, ou l'assurance sur toute l'exploitation ou que sais-je encore, pourraient tomber dans la boîte autre que par produit où il y a de la place. Il y a de la place là maintenant. Le problème avec cette boîte actuellement est de savoir où tous les paiements contra-cycliques vont aller. Et le niveau théorique maximum des paiements contra-cycliques est presque de 8 milliards de \$. Et cette boîte est plafonnée à environ 10 milliards de \$. Aussi si on pouvait faire quelque chose pour ces paiements contra-cycliques et faire un peu de place dans cette boîte pour les subventions aux assurances aux cultures, alors je pense que vous pourriez vous débrouiller avec cette augmentation des assurances. Vous jonglez ici avec huit balles en l'air quand vous essayez de vous occuper du soutien interne et ce que vous allez faire avec les boîtes de l'OMC. Je suis encouragé de penser qu'on doit pouvoir faire quelque chose dans ce domaine, et je suis enthousiaste"*⁴.

Malheureusement l'enthousiasme de Keith Collins va être fortement mis à mal.

Les paiements contra-cycliques ne peuvent être mis dans la nouvelle boîte bleue

18. Contrairement aux exigences des EU de placer leurs paiements contra-cycliques (PCC) dans la nouvelle boîte bleue créée par l'Accord-cadre, il est légalement impossible de les y placer pour de nombreuses raisons : 1) les PCC ont remplacé les paiements pour pertes de marché (PPM) notifiés dans la boîte orange; 2) comme les PPM, ils sont totalement liés au niveau du prix; 3) ils sont payés partiellement à l'avance; 4) ils contredisent l'exigence de base de l'article 1 de l'Annexe 2 de l'AsA; 5) plusieurs institutions fédérales considèrent qu'ils devraient être dans la boîte orange; 6) l'OMC a jugé que les PCC sont des subventions couplées; 7) plafonner les MGS spécifiques par produit réduira la flexibilité de cultiver les mêmes produits ("grains") éligibles aux marketing loans (ou loan deficiency payments, LDPs); 8) de plus les PCC devraient être placés dans les MGS spécifiques par produit, et non dans la MGS autre que par produit; 9) les recommandations d'experts de se reposer davantage à l'avenir sur les PCC que sur les LDPs est un autre tour de passe-passe pour échapper aux contraintes de l'OMC.

19. Les PCC ont été créés pour perpétuer et institutionnaliser les paiements pour pertes de marché (PPM) accordés de 1998 à 2001 et qui ont été toujours notifiés dans la MGS autre que par produit, pour un montant moyen de 5,190 milliards de \$ de 1999 à 2001, dans la mesure où ils étaient liés à la réduction du niveau du prix. Par conséquent ce montant dépasse à lui seul le plafond de la boîte bleue que les EU ont proposé.

Même si les PCC accordés depuis 2003 ont été inférieurs aux précédents PPM – 203 millions de \$ en 2002 (auquel il faut toutefois ajouter 2,476 milliards de PPM, y compris pour les produits laitiers), 2,301 milliards de \$ en 2003, 1,122 milliard de \$ en 2004 –, 6 milliards de \$ sont attendus pour 2005 et le programme autorisé peut atteindre 7,6 milliards de \$, comme l'a

⁴ Déclaration de Keith Collins, chef économiste de l'USDA, à la Chambre des Représentants, Revue du système d'assurances fédérales aux cultures, Hearing May 4, 2005. <http://agriculture.house.gov/hearings/109/1097.pdf>

attesté Rob Portman dans une conférence de presse du 12 octobre à Genève : *"Le programme que l'on souhaite considérer comme un programme de la boîte bleue, qui serait notre programme contra-cyclique, ne peut pas se loger dans ce montant, bien que la dépense courante soit d'environ 5 milliards de \$, et que le plafond de la boîte bleue soit d'environ 5 milliards de \$, mais le programme contra-cyclique est autorisé jusqu'à 7,6 milliards de \$. Et les années où les prix sont bas, on dépense plus sur ce poste. Et les années où les prix sont élevés, on dépense moins sur ce poste, parce qu'il est basé sur les prix"*. C'est la meilleure confession que les PCC ont des effets de distorsion des échanges! "Inside US trade" du 4 novembre le confirme : *"La proposition des EU va les forcer à réduire leurs dépenses sur les aides agricoles ayant des effets de distorsion des échanges telles que les marketing loans et les paiements contra-cycliques, qui seraient assujetties par les règles de l'OMC à des limites inférieures à celles autorisées dans le cadre du Farm Bill en cours"*.

20. Comme les PPM, les PCC sont pleinement liés au niveau du prix. Même si les agriculteurs *"reçoivent une flexibilité presque totale de décider quelles cultures semer. Les producteurs bénéficiaires peuvent allouer toute leur surface cultivable à n'importe quelle culture, à l'exception de quelques limites pour les fruits et légumes"*⁵, et si les PCC sont basés sur les surfaces de base et les rendements de base, ils restent pleinement couplés au niveau du prix. En effet le montant du paiement est égal au produit du taux de paiement (écart entre le prix d'objectif et le taux de paiement direct plus le plus élevé du prix du produit ou du loan rate), les surfaces de paiement (85% des surfaces de base), et le rendement de paiement.

De plus *"Le Secrétaire [à l'Agriculture] peut accorder aux producteurs un paiement partiel jusqu'à 40% du paiement contra-cyclique prévu à la fin du premier semestre de l'année de commercialisation de cette culture"*, même si, à la fin de l'année de production le producteur doit rembourser le montant du paiement partiel excédant le paiement contra-cyclique effectif pour l'année.

21. Ce couplage des PCC au niveau du prix contredit fondamentalement l'exigence de l'article 1 de l'Annexe 2 de l'AsA, qui, incidemment, n'est pas limitée à la boîte verte : *"Les mesures de soutien interne qu'il est demandé d'exempter des engagements de réduction... le soutien en question n'aura pas pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs"*.

22. Pour la plupart des institutions fédérales des EU elles-mêmes, les PCC doivent être placées dans la boîte orange. La simple définition des PCC a déjà montré que son objectif spécifique est de fournir un soutien des prix aux agriculteurs. Et l'USDA (Département de l'Agriculture des EU) ajoute : *"Les PCC soutiennent et stabilisent le revenu agricole quand les prix des produits sont inférieurs aux prix d'objectif"*.

a) Le Bureau du Budget du Congrès a récemment pris acte que *"Bien que pas encore classés officiellement, les paiements contra-cycliques seront probablement classés comme soutien de la boîte orange – la catégorie du soutien interne qui a le plus d'effets de distorsion des échanges et est donc assujettie à des engagements de réduction par l'Accord sur l'Agriculture – parce qu'ils ne sont pas découplés des prix courants du marché. Ils ont remplacé les paiements pour pertes de marché, qui ont été classés comme soutien de la boîte orange en 2001"*⁶.

⁵ USDA, *Counter-cyclical income support payments*, 2002
(<http://www.ers.usda/Features/farmland/analysis/countercyclicalpayments2002act.htm>)

⁶ Congressional Budget Office, *Policies That Distort World Agricultural Trade: Prevalence and Magnitude*, August 2005.

b) L'USDA souligne que les attentes des agriculteurs générées par les PCC en montrent la nature couplée : *"La base pour la répartition des prestations des PCC peut affecter les prévisions des agriculteurs sur le versement des prestations à venir. Les paiements qui sont liés à la production passée peuvent conduire à des attentes que les prestations futures seront liées à la production qui, de passée, est maintenant celle en cours. De telles attentes peuvent de ce fait affecter les décisions de production en cours. Par exemple, les agriculteurs peuvent ne pas utiliser pleinement leur flexibilité de changer les cultures aidées plantées dans le passé s'ils s'attendent à ce que les programmes futurs d'aides agricoles permettent une actualisation des surfaces de base, qui sont à la base des paiements. Au contraire, les agriculteurs seront incités à construire des antécédents de plantation pour les cultures de programme [celles qui perçoivent les aides], restreignant ainsi leur réaction aux prix du marché. De même, l'utilisation des intrants autres que la terre qui affectent les rendements courants peuvent être influencés si les agriculteurs s'attendent à ce que la législation agricole future permettra une réactualisation des rendements de paiement"*.

c) Précisément, les agriculteurs ont eu le choix de *"Actualiser les surfaces de base pour refléter les surfaces moyennes des 4 dernières années, plus celles qu'ils n'ont pu planter du fait des intempéries, durant les campagnes agricoles 1998-2001"*, mais aussi d'actualiser les rendements. Si une étude récente de l'USDA a montré que *"Les résultats des engagements de culture pour bénéficier des programmes d'aides indiquent qu'une majorité de propriétaires ont choisi de ne pas actualiser les surfaces de base en fonction des semis effectifs des années 1998-2001"*, néanmoins *"en général, les propriétaires ont remplacé les surfaces de base donnant lieu à de faibles paiements avec des surfaces ouvrant droit aux paiements les plus élevés chaque fois que cela a été possible. Ils ont gardé ou étendu les surfaces de base donnant lieu à des paiements élevés, telles que le riz, le coton et le maïs, et ont réduit les surfaces de base pour les produits ouvrant droit à de faibles paiements, tels que le blé, le sorgho et l'orge. Les surfaces de base pour l'orge, produit aux paiements par hectare les plus faibles, ont été les plus réduites"*⁷. Ce qui prouve bien que ces PCC sont couplés aux productions, choisies précisément en fonction du niveau de subvention.

d) L'USDA ajoute que l'effet de réduction du risque des PCC en montre la nature couplée : *"Dans la mesure où les PCC sont basés sur les prix courants du marché, les producteurs peuvent considérer les paiements comme une protection réduisant le risque de baisse de revenu. Dans les deux cas d'actualisation des surfaces de base ou des rendements de paiement l'efficacité économique de la production est réduite parce que les producteurs ne vont pas répondre pleinement aux signaux du marché, mais vont au contraire répondre aux signaux du marché augmentés des prestations attendues des programmes futurs d'aides et de leurs changements attendus"*.

e) Pour Robert L. Thompson, *"dans les négociations de l'OMC, les Etats-Unis ont aussi invoqué que les prix sur lesquels se basent les agriculteurs pour prendre leurs décisions de production devraient être liés aux prix du marché mondial de telle sorte que les agriculteurs du monde entier ajustent leurs décisions de plantation en fonction des changements des signaux des prix mondiaux. Les paiements contra-cycliques créés par le Farm Bill de 2002 violent ce principe. Ils réduisent la capacité de réponse des agriculteurs américains à la*

⁷ C. Edwin Young, David W. Skully, Paul C. Westcott, and Linwood Hoffman, *Economic Analysis of Base Acre and Payment Yield Designations Under the 2002 U.S. Farm Act / ERR-12*, Economic Research Service/USDA, September 2005.

*baisse des prix, mais pas à leur hausse, ce qui amplifie leur impact de distorsion des échanges*⁸.

23. L'Organe d'appel de l'OMC a jugé le 3 mars 2005, dans l'affaire du coton, que les PCC sont des subventions couplées et qu'ils ont déprimé le prix mondial du coton.

24. Dans la mesure où les grains éligibles aux PCC sont les mêmes que ceux éligibles aux autres subventions mises dans les MGS spécifiques par produit (notamment les LDP), plafonner les MGS spécifiques par produit réduira la flexibilité de cultiver d'autres produits.

a) Pour Hart et Babcock, *"Les prestations des marketing loan... sont payées sur la production courante, interviennent quand les prix tombent au dessous des loan rates préfixés, et ne sont limitées que par le volume de la récolte et le niveau du prix. Les PCC sont payés sur une base de production historique, interviennent quand les prix du marché se situent entre les prix d'objectif préfixés et les loan rates, et sont limitées par ces prix préétablis par le gouvernement et la base historique. Ainsi, le gouvernement fédéral a établi deux programmes pour couvrir le même problème et a structuré les règles de ces programmes pour minimiser la possibilité que les deux programmes paient pour la même chute des prix... Les deux programmes sont considérés comme ayant des effets de distorsion des échanges*⁹.

b) David Blandford ajoute : *"Comme on l'a vu avec la MGS elle-même ces dernières années, fixer une valeur maximum de soutien peut créer une mentalité le considérant comme un droit, ce qui exerce une pression sur les hommes politiques pour fournir le montant total de leur "droit" au niveau de soutien spécifié. Cela a été l'expérience du Farm Bill de 2002 aux Etats-Unis. L'utilisation de plafonds, par conséquent, peut en fait empêcher le processus de réforme. Par exemple, il peut y avoir peu d'incitations pour les producteurs de lait ou de sucre des EU à abandonner leur droit à une MGS plafonnée à l'OMC même si des politiques ayant moins d'effets de distorsion étaient proposées dans un nouveau Farm Bill. En fait, on pourrait avancer que, dans la mesure où le plafond serait lié aux niveaux actuels de soutien, les pays qui se sont abstenus de fournir un soutien et donc qui avaient une faible MGS spécifique par produit seraient pénalisés, alors que les pays avec des MGS spécifiques par produit élevées seraient récompensés. Dans une certaine mesure, les plafonds de MGS construisent un droit sur la base d'un "mauvais comportement" antérieur*¹⁰.

25. Surtout, les PCC devraient être notifiés dans les MGS spécifiques par produit, non dans la MGS autre que par produit, comme les EU l'ont fait à tort pour les paiements pour pertes de marché (PPM) au motif qu'ils n'étaient pas liés à la production courante d'aucun produit spécifique mais accordés dans la même proportion que les paiements des contrats de flexibilité de production (PFC). En fait et surtout en droit les PPM et les PCC sont spécifiques par produit et auraient du être notifiés dans les MGS spécifiques par produit, pour les raisons suivantes :

⁸ Robert L. Thompson, *The US Farm Bill and the Doha Negotiations: On Parallel Tracks or a Collision Course?* International Food & Agricultural Trade Council, Issue Brief, September 2005.

⁹ Chad E. Hart and Bruce A. Babcock, *Loan Deficiency Payments versus Countercyclical Payments: Do We Need Both for a Price Safety Net?* Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University, Briefing Paper 05-BP 44, February 2005.

¹⁰ David Blandford, *Disciplines on domestic support in the Doha Round*, IATRC, Trade Policy Issues Paper, #1-2005.

a) Même si les PCC ne sont pas liés à la production courante de telle sorte que les agriculteurs peuvent cultiver les cultures qu'ils veulent, ils sont calculés sur une base spécifique par produit. Tous les paramètres pour les calculer sont spécifiques par produit : le taux de paiement (écart entre le prix d'objectif et le taux de paiement direct plus le plus élevé du prix du marché ou du loan rate), les surfaces de paiement (85% des surfaces de base), et le rendement de paiement.

b) Selon l'article 1 de l'AsA, "*L'expression "mesure globale du soutien" et l'abréviation "MGS" s'entendent du niveau de soutien annuel, exprimé en termes monétaires, accordé pour un produit agricole en faveur des producteurs du produit agricole initial ou du soutien autre que par produit accordé en faveur des producteurs agricoles en général*" alors que la version anglaise est moins explicite qui écrit "*non-product-specific support provided in favour of agricultural producers in general*" (souligné par nous). La version française – qui est aussi légale et contraignante que les versions anglaise et espagnole – signifie plus clairement que le soutien n'est pas donné à un produit spécifique ou à un groupe de produits spécifiques alors que l'expression "*non-product-specific support*" de la version anglaise peut s'entendre comme non spécifique à un ou des produits. Mais puisque l'expression anglaise est également suivie de "*provided in favour of agricultural producers in general*", les PCC comme les PPM ne peuvent être imputés à la MGS autre que par produit puisqu'ils sont spécifiques à un groupe restreint de produits : les "grains", concept qui aux EU regroupe les céréales, le riz, les oléagineux, les protéagineux et le coton.

c) La fausse interprétation des EU repose sur une confusion entre les concepts de *spécificité par produit* et de *découplage*. Placer les PPM et les PCC dans la MGS autre que par produit parce qu'ils ne sont liés à la production courante d'aucun produit spécifique est un argument de *découplage*. Or, si le découplage est le concept approprié pour classer les subventions dans la boîte verte et non dans la boîte orange, il n'est d'aucun secours pour dire si on doit les classer dans les MGS spécifiques par produit ou dans la MGS autre que par produit. Les PPM ont été à juste titre placés dans la boîte orange parce qu'ils ont été accordés pour compenser les agriculteurs de la chute des prix. Mais le découplage n'est aucune utilité pour savoir dans quel compartiment de la MGS totale les PPM et les PCC doivent être placés.

d) Comme les paiements des contrats de flexibilité de production (PFC), les PPM et les PCC sont spécifiques parce qu'ils sont liés à des sols ne portant qu'un groupe restreint de grains et le type de grains cultivés chaque année ne peut changer que de façon limitée compte tenu des contraintes climatiques et de rotation. Comme le dit Daniel de la Torre Ugarte, dans le Middle West, "*si les agriculteurs ne cultivent pas du soja et du maïs, ils cultiveront du maïs et du soja!*"¹¹.

e) Les PPM et les PCC sont spécifiques parce que la production courante accrue de chaque culture spécifique réduit son prix spécifique, ce qui explique la nécessité de ces paiements.

26. Les recommandations d'experts que les EU utilisent davantage les PCC que les LDP est un nouveau tour de passe-passe pour échapper aux contraintes de l'OMC. Ainsi, puisque les coupes sombres proposées par Rob Portman dans le soutien total interne ayant des effets de distorsion des échanges (TSDE) impliqueraient de profonds ajustements dans le Farm Bill, il semble que ses propositions aient été inspirées par la conclusion d'une étude de Hart et Babcock: "*Le gouvernement fédéral pourrait maintenir une structure du soutien des prix*

¹¹ Intervention faite le 27 mai 2004 au Symposium de l'OMC sur "le multilatéralisme à la croisée des chemins".

agricoles en ayant davantage recours aux PCC et moins aux LDP à un coût moindre que celui qu'il supporte actuellement. La réduction du coût provient souvent de situations où l'éventail actuel des programmes de soutien des prix surcompense les producteurs pour des prix insuffisants. Ce changement a aussi de grandes chances d'être plus accepté par les règles de l'OMC que ne l'est l'actuelle structure. Pour une Administration qui cherche à freiner le déficit budgétaire tout en négociant simultanément de nouvelles règles à l'OMC, aller vers de moindres loan rates pourrait être une réponse".

Les tricheries des EU sur les subventions aux assurances agricoles

27. Les EU ont triché de deux façons sur les subventions aux assurances agricoles : sur le montant notifié et sur le compartiment de la MGS où ils les ont notifiées. Elles auraient dû l'être dans les MGS spécifiques par produit et non dans la MGS autre que par produit.

28. Les subventions sur les assurances des cultures ont été fortement et systématiquement sous-notifiées, d'environ la moitié du montant réel. L'explication donnée dans les notifications est la suivante : "*Les primes des contrats d'assurance sont subventionnées. La valeur de la subvention est reflétée par la valeur nette des indemnités versées aux producteurs pour ses pertes moins le montant de la prime payée par le producteur*". Ce faisant, les EU ont simplement notifié une des quatre composantes des dépenses publiques relatives aux assurances des cultures, comme expliqué par de nombreuses sources gouvernementales elles-mêmes :

a) Selon le Service de recherche du Congrès, "*Il y a quatre sources de coûts fédéraux pour le programme d'assurances des cultures. L'USDA absorbe un large pourcentage des pertes du programme (la différence entre les primes collectées et les indemnités versées), subventionne une partie de la prime payée par les producteurs, compense les compagnies pour une partie de leur dépenses de gestion et d'administration, et paie les salaires et les dépenses de l'Agence de gestion des risques*"¹². Donc sur ces quatre sources, les EU n'en notifient qu'une : "*une partie de la prime payée par les producteurs*"!

b) Pour le Bureau du Président des EU, "*pour le programme d'assurance des cultures, les compagnies privées d'assurance vendent et font le suivi des polices d'assurance, et le Gouvernement Fédéral rembourse les compagnies privées pour leurs dépenses de gestion et les réassurance pour les pertes excessives sur les assurances. Des profits excessifs des compagnies privées sont aussi possibles dans ce cas*"¹³.

c) Selon l'Agence de Gestion du Risque (RMA), "*En 1990, le coût total pour le gouvernement de distribution du programme (remboursement des dépenses de l'assureur, subvention de la prime du producteur, budget opérationnel de l'Agence et dépenses de développement de l'ARPA) était de 554 millions de \$ comparé aux 2,516 milliards de \$ en 2002, ce qui reflète la croissance dramatique du programme et, à un moindre égard, l'inflation*"¹⁴. Sur le total des 2,516 milliards de \$, 1,744 milliard de \$ concernaient la subvention de la prime d'assurance, 656 millions de \$ le remboursement des dépenses, 74,2 millions de \$ le budget opérationnel

¹² Ralph M. Chite, *IB10033: Federal Crop Insurance: Issues in the 106th Congress*, CRS brief for Congress, August 16, 2000.

¹³ US Office of the President, Fiscal year 2003, Analytical perspectives, <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2003/pdf/spec.pdf>

¹⁴ Ross J. Davidson, Jr., *The Future Viability of U.S. Federal Crop Insurance*, Risk Management Agency, 23 October 2003, <http://www.rma.usda.gov/news/testimony/2003/hailinsurers.pdf>

de l'Agence et 42,2 millions de \$ les dépenses de développement de l'ARPA (Agricultural Risk Protection Act).

d) Pour l'USDA, "Lors de l'année de réassurance 1999 (commençant le 1^{er} juillet 1999), par exemple, le système d'assurance des cultures a coûté aux contribuables approximativement 2,2 milliards de \$, les compagnies privées d'assurance qui distribuent les polices recevant environ un tiers du total"¹⁵.

e) Selon Ann Veneman, l'ancienne Secrétaire à l'Agriculture des EU : "Basé sur les données les plus récentes, le programme a procuré environ 37 milliards de \$ de protection sur environ 78% des surfaces assurables de la Nation en 2001. Cette protection coûte aux contribuables environ 2,8 milliards de \$. Les producteurs ont payé environ 1,2 milliard de \$ en primes et ont reçu environ 3,1 milliards de \$ en paiements d'indemnités"¹⁶.

f) Pour Keith Collins, Président du Conseil d'administration de la Federal Crop Insurance Corporation : "Vous savez que nous dépensions un milliard de \$ par an sur les assurances des cultures, 500 millions de \$ certaines années, 1,2-1,3 milliard de \$ d'autres années. J'estime que... nous nous acheminons vers un coût de l'assurance aux cultures de 3 à 4 milliards de \$ par an".

g) Le tableau suivant résume les estimations minimales des sous-notifications qui, naturellement, ne prennent pas en compte les aides aux calamités agricoles qui ont été notifiées dans la boîte verte et sont gérées au sein de l'USDA par le Farm Service Agency et non par le Risk Management Agency (RMA).

Sous-notifications des subventions aux assurances agricoles des Etats-Unis de 1995 à 2001

En million de \$	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Dépenses budgétaires réelles	1,567	1,493	1,991	1,676	2,432	2,588	2,958
Primes des agriculteurs	654	857	872	929	918	1,192	1,188
Notification dans la MGS NSP	913	636	119	747	1,514	1,396	1,770
Subventions totales aux assurances*	1,440	1,621	1,096	1,374	1,977	2,453	3,204
Subventions sur les primes*	774	978	945	940	1,213	1,574	2,200
Subventions à sociétés d'assurances*	373	490	450	427	700	802	933
Dépenses administrative*	105	64	74	82	64	77	71
Sous-notification**	527	985	977	627	463	1,057	1,434

Sources : * Pour les notifications de 1995 à 1998: CRS brief for Congress, *Federal Crop Insurance: Issues in the 106th Congress*, August 16, 2000. ** Pour les subventions effectives pour 1999 : "FY 2001 Budget Summary USDA" (<http://www.usda.gov/agency/obpa/Budget-Summary/2001/text.htm#rma>); celles de 2000 : "FY 2002 Budget Summary USDA" (<http://www.usda.gov/agency/obpa/Budget-Summary/2002/2002budsum.htm>); celles de 2001 : "FY 2003 Budget Summary USDA" (<http://www.usda.gov/agency/obpa/Budget-Summary/2003/2003budsum.htm#fsa>)

29. Les EU ont tenté de convaincre les 3 panelistes (arbitres) du panel coton que les polices d'assurance sur le coton n'étaient pas spécifiques par produit : "Ces paiements d'assurance aux cultures ne sont pas spécifiques au sens de l'Article 2 de l'Accord sur les subventions parce qu'elles sont disponibles pour tous les produits pour qui des polices sont offertes par les

¹⁵ Joy Harwood, Economic Research Service, USDA and James L. Novak, Auburn University, *Crop Insurance and Disaster Assistance*, 2001.

¹⁶ Ann M. Veneman, Secretary of Agriculture, *RMA Program Compliance and Integrity Annual Report to Congress*, 2003.

companies privées"¹⁷. A la question des panelistes "Est-ce qu'une subvention est spécifique si elle est disponible pour le coton upland mais pas pour les autres produits?", les EU ont répondu : "les Etats Unis présumant que cela nécessiterait que la subvention soit limitée à certaines entités ou à la filière du coton upland et elle serait ainsi spécifique. Cette hypothèse toutefois ne s'applique pas aux subventions aux primes d'assurance du coton puisque la subvention sur les primes d'assurances est un programme unique disponible pour tous les produits (bien que les polices émises par les parties privées soient dans certains cas disponibles que pour certains produits bien identifiés)... Il n'y a pas de programme ou de polices spécifiques d'assurance pour le coton autorisés par la Loi de protection du Risque Agricole de 2000. Au sein de ce programme d'assurance des cultures, il y a différents plans d'assurance qui offrent différents types de couverture, tels que les plans d'assurance de la production ou d'assurance des recettes".

30. Cependant, même si la plupart des contrats d'assurance rentrent dans le cadre de quelques plans de base d'assurances disponibles pour une grande variété de cultures – parmi lesquels les assurances sur le rendement basé sur les antécédents de la production réelle (Actual Production History), le plan de risque de groupe (Group Risk Plan) basé sur les rendements moyens du comté, les plans couvrant le risque sur les recettes brutes des cultures basé sur les rendements réels de l'agriculteur (Crop Revenue Coverage), le plan d'assurance sur les recettes basé sur les rendements moyens du comté (Group Risk Income Protection) – les preuves de la spécificité des assurances des cultures ne peuvent être contestées :

a) Selon l'Agence de Gestion du Risque, "le RMA fournit des polices pour plus de 100 cultures (ce nombre serait bien supérieur si l'on comptait tous les plans d'assurance disponibles dans chaque comté)... Le RMA mène actuellement des études pour déterminer la faisabilité d'assurer de nombreuses autres cultures et conduit des programmes pilotes pour quelques nouvelles polices de cultures dans des Etats et comtés sélectionnés. Les polices fédérales d'assurance des cultures sont constituées typiquement par la police commune d'assurance des cultures, des dispositions spécifiques par culture, des approbations de la police et des dispositions spéciales"¹⁸.

b) Bien qu'il y ait une "Police d'assurance commune aux cultures", cela ne signifie pas du tout que "Il n'y a pas de programme ou de polices d'assurance spécifique pour le coton" comme les EU l'ont prétendu dans le panel coton. Tout au contraire la "Police d'assurance commune aux cultures" définit elle-même la police d'assurance des cultures comme suit : "l'accord entre vous et nous pour assurer un produit agricole et constitué par l'acceptation du formulaire, ces Dispositions de Base, les Dispositions pour la Culture, les Dispositions Spéciales, la souscription d'autres engagements ou options, les documents actuariels pour le produit agricole assuré, l'engagement à la protection contre le Risque de Catastrophe s'il est applicable, et les règlements applicables publiés au chapitre IV de 7 CFR. L'assurance pour chaque produit agricole dans chaque comté constituera une police séparée" (souligné par nous)¹⁹. Et les "Dispositions Spéciales" sont définies comme "La partie de la police qui contient les dispositions spécifiques de l'assurance pour chaque culture assurée qui peuvent varier selon la zone géographique".

¹⁷ United States – Subsidies on Upland Cotton. Answers of the United States of America to the Questions from the Panel to the Parties following the Second Session of the First Substantive Panel Meeting, WT/DS267, WTO, October 27, 2003.

¹⁸ <http://www.rma.usda.gov/policies/>

¹⁹ Risk Management Agency, Summary of changes for the Common Crop Insurance Policy basic provisions – reinsure version (05-BR), <http://www.rma.usda.gov/FTP/Policies/2005/crops/pdf/05brbasi34.pdf>

c) De plus les polices du même agriculteur pour ses différentes cultures sont indépendantes même si l'agriculteur n'a pas versé la prime de l'une d'entre elles : *"si la culture A, avec une échéance au 31 octobre 2003, et une culture B, avec une échéance au 15 mars 2004, sont assurée et que vous ne payez pas la prime pour la culture A à la date d'échéance, vous n'êtes plus éligible pour l'assurance de cette culture à compter du 31 octobre 2003, et la police de la culture A est terminée à cette date. La police de la culture B ne se termine pas avant le 15 mars, 2004, et une indemnité pour la campagne agricole de 2003 peut toujours être due"*.

d) Par conséquent, puisque chaque police d'assurance est spécifique par culture, spécifique par comté et spécifique par agriculteur, la subvention à l'assurance de cette culture est clairement spécifique elle-même.

e) L'allégation que les subventions aux assurances des cultures ne sont pas spécifiques est contredite par le paragraphe b de l'article 2 de l'Accord sur les subventions : *"Dans les cas où l'autorité qui accorde la subvention, ou la législation en vertu de laquelle ladite autorité agit, subordonne à des critères ou conditions objectifs le droit de bénéficier de la subvention et le montant de celle-ci, il n'y aura pas spécificité à condition que le droit de bénéficier de la subvention soit automatique et que lesdits critères ou conditions soient observés strictement. Les critères ou conditions doivent être clairement énoncés dans la législation, la réglementation ou autre document officiel, de manière à pouvoir être vérifiés"*. Dans le cas des assurances des cultures, il n'y a pas d'automatisme à l'octroi de la subvention puisque les compagnies privées délivrant les polices peuvent appliquer des critères variables selon les souscripteurs.

f) Pour Westcott et Young de l'USDA: *"Les subventions aux assurances des cultures sont calculées comme un pourcentage de la prime totale, et les primes varient selon les cultures et les exploitations pour refléter les différents risques de perte associés à chaque culture et chaque hectare assurable. En conséquence, la subvention de la prime est plus élevée pour la couverture de la production de cultures plus risquées et pour la production sur des terres plus risquées"*²⁰.

g) Une autre raison pour laquelle les subventions aux assurances des cultures sont spécifiques par produit est qu'elles sont accordées simultanément à d'autres subventions spécifiques aux mêmes produits (loan deficiency payments) ou basées sur les mêmes produits (quand elles sont prétendues découplées de la production courante tels que les paiements directs et les PCC).

h) Une dernière raison est que les agriculteurs choisissent leurs polices d'assurance spécifiques par culture en mettant en balance les avantages et coûts des différentes polices, ce qui interfère dans le choix des cultures : *"La façon la plus évidente par laquelle l'assurance des cultures peut affecter la rentabilité nette attendue d'une culture est à travers les subventions aux primes d'assurances... Parce que les subventions sont calculées comme un pourcentage de la prime, les cultures aux primes les plus élevées reçoivent une subvention supérieure, calculée sur une base de dollars à l'hectare... L'assurance des cultures a aussi un effet de réduction du risque en plus de tout effet de subvention... Des effets de prix croisés des produits apparaissent également importants, puisque les avantages nets de l'assurance des cultures apparaissent être bien supérieurs pour certaines cultures que pour d'autres, ce qui entraîne des transferts de surfaces d'une culture à l'autre... Les cultures en compétition*

²⁰ Paul C. Westcott and C. Edwin Young, *U.S. Farm Program Benefits: Links to Planting Decisions & Agricultural Markets*, USDA, Agricultural Outlook, October 2000.

reçoivent aussi des subventions aux assurances, avec des effets de réponse sur les surfaces et les prix. Le blé est en compétition traditionnellement avec le sorgho grain et le coton dans les Plaines du Sud, et avec l'orge dans les Plaines du Nord. Dans les années récentes la production de maïs et de soja s'est étendue dans les zones de production traditionnelle de blé... Dans la mesure où les primes d'assurance reflètent le risque relatif de produire des cultures alternatives dans différentes régions, les subventions aux primes produisent en partie des incitations à aller vers des productions plus risquées du fait de la disponibilité des assurances subventionnées"²¹.

Les tricheries des Etats-Unis sur les subventions aux crédits agricoles

31. Les 48,8 millions de \$ de subventions aux crédits agricoles notifiées pour 2000 et 2001 ont été justifiées comme suit : *"Divers programmes liés aux crédits agricoles sont financés par les gouvernements des Etats pour compléter les programmes fédéraux, promouvoir l'exploitation familiale, l'assister dans les phases de repli économique, et promouvoir de nouvelles entreprises et les innovations technologiques... Les données pour les années fiscales 1995-2000 sont les dernières estimations disponibles, basées sur une enquête portant sur l'année fiscale 1994"*.

32. Le montant réel des subventions aux crédits agricoles est de 11 à 12,5 fois supérieur, dans la mesure où la notification a complètement ignoré les programmes fédéraux.

a) Les données les plus simples à identifier sont fournies par l'annexe pour les EU du rapport annuel de l'OCDE sur "Politiques agricoles de l'OCDE. Suivi et évaluation". Même si la reconduction du même montant d'année en année de 1997 à 2001 laisse sceptique sur la rigueur avec laquelle il a été calculé : il s'est stabilisé à 610 millions de 1997 à 2001, après avoir baissé de 719 millions de \$ en 1995 à 713 millions de \$ en 1996. Au moins ce montant fourni par l'OCDE confirme-t-il l'énorme sous-notification à l'OMC et le fait que les EU comme l'UE mentent en disant que leur grand retard dans leurs notifications est imputable à des contraintes techniques insurmontables (voir supra le paragraphe 11.f).

b) Une seconde façon de contrôler la véracité du montant notifié est de mener une investigation en profondeur à différents niveaux des institutions budgétaires des EU.

Subventions effectives aux crédits agricoles relevant du Federal Services Agency de l'USDA

En millions de \$	Perspectives analytiques		Budget de l'USDA	
	2000	2001	2000	2001
Prêts directs de l'ACIF*	45	142	48	80
" au stockage à la ferme	2	2	-	-
Prêts garantis de l'ACIF	90	102	90	56
Subventions sans rayer les impayés	137	246	138	136
Impayés rayés sur les prêts directs	249	178		86
Impayés rayés sur les prêts garantis	124	116		
Impayés totaux	373	294	373	294
Subventions totales	510	540	511	430

ACIF: Agricultural Credit Insurance Fund *Les subventions aux prêts pour calamités ont été déduites.

Sources: Office of Management and Budget of the Presidency, Analytical Perspectives for Fiscal Year 2002 and Fiscal Year 2003, tables 8-4, 8-5 and 8-7 for FY 2002 and tables 9-4, 9-5 and 9-7 for FY 2003.

USDA, Fiscal Year 2002 Budget Summary and Fiscal Year 2003 Budget Summary.

²¹ Monte L. Vandever and C. Edwin Young, *The Effects of the Federal Crop Insurance Program on Wheat Acreage 1*, Economic Research Service-USDA, Wheat Yearbook/WHS-2001/March 2001._

33. On se demande pourquoi l'USDA a tant de mal à disposer de chiffres précis et récents alors qu'ils sont publiés chaque année par l'Office de gestion du Budget de la Présidence des EU, par exemple pour 2002 : *"L'Agence de services des exploitations agricoles (Farm Service Agency, FSA) de l'USDA...offre des prêts d'activités aux agriculteurs et éleveurs pour les dépenses annuelles de production et l'achat de bétail, matériels et équipements et des prêts d'accession à la propriété... tous deux pouvant être des prêts directs ou des prêts garantis... L'accent est mis sur l'aide aux agriculteurs qui s'installent et qui sont socialement défavorisés... Une condition d'éligibilité aux prêts directs est que les emprunteurs n'aient pu accéder aux prêts privés à des taux et conditions raisonnables ou qu'ils sont nouveaux installés ou défavorisés. Les prêts sont fournis aux taux du Trésor ou à 5 pour cent. Comme le FSA est le "prêteur en dernier ressort", des impayés importants sont inhérents au programme des prêts directs; plus de 15 milliards de \$ de prêts agricoles directs sont passés par profits et pertes depuis 1990. Les prêts agricoles garantis sont faits à des emprunteurs plus solvables qui ont accès aux marchés privés des crédits. Parce que les prêteurs privés doivent supporter 10 pour cent du risque, ils sont attentifs à la capacité de remboursement de l'emprunteur. Il en résulte que les prêts agricoles garantis n'ont pas enregistré de pertes aussi lourdes que celles des prêts directs"*²².

34. Il y a une évidente mauvaise volonté à notifier correctement ces subventions puisque les Perspectives Analytiques et leurs annexes donnent tous les détails de la composante subvention des prêts. Par exemple les 164 millions de \$ de subventions sur les prêts directs en 2001 par l'intermédiaire du Fonds d'assurance au crédit agricole (ACIF) découlent d'un taux de subvention de 15,36% appliqué à un niveau de prêts de 1,068 milliard de \$. Et les 102 millions de \$ de subventions sur les prêts garantis ont été payés à un taux de subvention de 4,41% appliqué à un principal de 2,314 milliards de \$.

Une seconde source – les dépenses réelles exécutées du Budget de l'USDA – spécifie les différents prêts et permet d'écarter les prêts aux calamités qui peuvent être placés dans la boîte verte (23 millions de \$ en 2000 et 22 millions de \$ en 2003). Cependant les principales différences entre les deux sources résident dans le fait que l'USDA ne tient pas compte des impayés de remboursement des précédents prêts, qui sont la principale composante de subventions pour les Perspectives Analytiques. Ceci pourrait s'expliquer par le fait que ces impayés ne seraient pas imputés au Budget de l'USDA mais au Budget fédéral général. Cependant on ne peut pas les écarter purement et simplement, sous prétexte que leurs montants semblent élevés en comparaison des subventions sur les nouveaux prêts annuels, d'autant que les impayés nets des remboursements ne représentent que de faibles pourcentages de l'en cours des prêts : 5,17% pour les prêts directs d'accession à la propriété agricole, 9,08% pour les prêts directs de campagne agricole, 1,45% pour les prêts garantis à l'accession à la propriété agricole et 2,08-2,22% pour les prêts garantis de campagne agricole.

35. Une autre objection qui pourrait être faite à l'imputation de ces subventions à la boîte orange est que, comme cité précédemment, *"l'accent est mis sur l'aide aux agriculteurs qui s'installent et socialement défavorisés"*. Cette affirmation est difficile à admettre puisque, selon les Perspectives Analytiques, *"En 2001, le Farm Service Agency a fourni des prêts et garantis de prêts à plus de 29 000 agriculteurs familiaux totalisant 3,2 milliards de \$"*, ce qui implique un prêt moyen de 110 345 \$.

²² Office of management and budget, *Analytical perspectives, Budget of the United States Government. Fiscal year 2003*. The White House. <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2003>.

36. Mais la principale raison légale est que, conformément à l'article 6.2 de l'AsA, les subventions aux intrants sont des subventions non exemptées de réduction pour les pays développés : *"les subventions aux intrants agricoles qui sont généralement disponibles pour les producteurs qui, dans les pays en développement Membres, ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées seront exemptées des engagements de réduction du soutien interne qui leur seraient autrement applicables"*. De toute évidence, même si une part significative des subventions des EU au crédit agricole peut bénéficier aux *"producteurs... qui... ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées"*, les EU ne sont pas un pays en développement!

Les tricheries des EU sur les subventions à l'irrigation

37. Le paragraphe 2, point (vii), de l'Annexe 2 de l'AsA identifie parmi les subventions aux services d'intérêt général de la boîte verte exemptées de réduction : *"les systèmes d'alimentation en eau, les barrages et les systèmes de drainage... Dans tous les cas, les dépenses seront uniquement destinées à mettre en place ou à construire des équipements et excluront la fourniture subventionnée d'installations terminales au niveau des exploitations autres que pour l'extension de réseaux de services publics généralement disponibles. Ne seront pas comprises les subventions aux intrants ou aux frais d'exploitation, ni les redevances d'usage préférentielles"*.

38. Les EU ont notifié à l'OMC 315,7 millions de \$ de subventions à l'irrigation pour 1999 et 2000 et \$300 millions de \$ pour 2001 *"calculés par le Bureau de mise en valeur (Bureau of Reclamation, BOR) basés sur une "méthode de financement de la dette". Un intérêt à long terme est appliqué sur l'en cours du solde impayé du remboursement de l'investissement du Gouvernement en équipements d'irrigation pour obtenir la subvention. Les irrigants remboursent le principal mais pas l'intérêt sur la dette du projet. Les estimations n'existent pas pour chaque année, c'est pourquoi on considère que l'estimation pour 1997 est valable pour 1998, et celle de 1999 pour 2000"*.

39. En réalité les montants notifiés de 315,7 millions de \$ et de 300 millions de \$ sont ridiculement bas par rapport au montant réel des subventions. En fait les subventions à l'irrigation ont été un cauchemar permanent des Autorités des EU et l'Office Général des Comptes des EU a consacré environ dix rapports à la question.

40. Les subventions à l'irrigation peuvent être évaluées de cinq façons : 1) l'écart entre le coût de l'eau d'irrigation pour le gouvernement et le prix facture aux agriculteurs irrigants; 2) l'écart entre les tarifs facturés aux irrigants et ceux facturés aux autres usagers pour la même eau non traitée; 3) le prix auquel les irrigants peuvent revendre l'eau aux autres usagers; 4) la *"méthode de financement de la dette"* alléguée dans la notification à l'OMC; 5) outre la sous-facturation du prix de l'eau, les irrigants reçoivent d'autres subventions, en particulier sur les équipements d'irrigation, sans parler des réductions de taxes sur le carburant agricole, très importantes pour le pompage de l'eau.

41. La première façon de calculer les subventions à l'irrigation est d'évaluer l'écart entre le coût de l'eau d'irrigation pour le gouvernement et le prix facture aux agriculteurs irrigants.

a) Les irrigants des EU ont seulement à rembourser une faible part du principal (c'est-à-dire le capital) après au moins 50 ans et ont été exemptés de payer les intérêts sur le principal. Selon un rapport de l'Office général des comptes (GAO) de 1996 sur la politique du Bureau of

Reclamation, *"Le gouvernement fédéral a dépensé 21,8 milliards de \$ pour construire 133 projets hydrauliques dans l'Ouest des Etats-Unis qui fournissent de l'eau pour divers besoins, y compris l'irrigation... Au 30 septembre 1994, on a assigné 7,1 milliards de \$ aux irrigants sur les 16,9 milliards de \$ d'investissement fédéral dans les projets hydrauliques considérés comme remboursables. Cependant, en fonction d'ajustements faits après analyse de la "capacité à payer" des irrigants et d'allègements accordés par des législations spécifiques, ce montant a été réduit à 3,4 milliards de \$ – ou 47% de la part des coûts de construction attribués aux irrigants... En outre, les irrigants ont généralement 40 ans ou plus pour rembourser leur part de ces coûts, souvent après un différé allant jusqu'à 10 ans pendant laquelle les irrigants reçoivent l'eau pour travailler leurs terres mais ne sont pas tenus de commencer à payer... Par exemple...la composante irrigation du projet Tualatin [Oregon] représentait 31,5 millions de \$... Cependant, du fait de l'exemption du financement des intérêts et d'une période remboursement de 64 ans, qui a commencé en 1976, la subvention fédérale fournie aux irrigants s'est élevée à 30,6 millions de \$, soit 97% des coûts de construction attribués aux irrigants"*²³.

b) Un précédent rapport l'Office général des comptes de 1983 expliquait que *"La loi sur la fourniture de l'eau de 1958... interdit aux agences fédérales de l'eau de recouvrer pleinement les coûts des emprunts du Trésor pour financer les projets hydrauliques parce que il (1) fixe des taux d'intérêt qui sont inférieurs aux taux effectifs d'emprunt du Trésor et (2) demande aux agences d'utiliser le taux d'intérêt en vigueur au moment du démarrage de la construction pour calculer les coûts des intérêts durant la période de remboursement de 50 ou 60 ans, plutôt que les taux effectifs d'intérêt au moment où l'argent est dépensé. Aussi, bien que cela n'ait pas été requis par la loi, les agences utilisent un intérêt simple basé sur la politique de l'agence de calculer les intérêts pendant la période de construction plutôt que des intérêts composés qui sont plus appropriés"*²⁴. Effectivement, en novembre 1980 le Commissaire du Bureau of Reclamation a demandé que, pour le remboursement de tous les projets futurs, le calcul des intérêts se fasse sur la base d'intérêts composés.

c) L'Office général des comptes explique la méthode à suivre pour calculer la subvention à l'irrigation : *"Pour calculer les subventions sur les intérêts, nous avons déterminé la différence entre les paiements effectifs requis par les contrats de remboursement des utilisateurs de l'eau et les paiements nécessaires pour amortir pleinement les coûts de construction avec intérêts. La différence représente la subvention, ou le montant des intérêts non remboursés au Trésor des EU. Dans la mesure où l'intérêt non comptabilisé aujourd'hui vaut plus que l'intérêt non facturé d'ici 50 ou 60 ans, nous avons escompté tous les dollars futurs à leur valeur présente... Pour calculer la subvention, nous avons d'abord calculé l'intérêt non comptabilisé durant la construction sur la base d'intérêts composés, en utilisant les taux d'intérêt des emprunts du Trésor en vigueur durant chaque année de construction... Pour calculer l'intérêt non comptabilisé durant la période de remboursement, nous avons additionné le coût des intérêts à payer durant la construction avec les coûts de la construction. Nous avons multiplié ce montant par la proportion des coûts du projet attribués à l'irrigation. Nous avons alors comparé les paiements effectifs tels que requis par le contrat de remboursement avec les paiements qui seraient requis pour amortir pleinement les coût*

²³ United States General Accounting Office, *Bureau of Reclamation. Information on Allocation and Repayment of Costs of Constructing Water Projects*, July 1996.

²⁴ U.S. General Accounting Office, *Proposed Pricing Of Irrigation Water From California's Central Valley New Melones Reservoir*, June 8, 1983.

*estimés de construction avec intérêt. La différence entre le paiement sans intérêts et le paiement avec intérêts représente la subvention effective pour chaque paiement*²⁵.

d) Sur les 7,102 milliards de \$ en remboursement du principal dus pour tous les 133 projets au Bureau of Reclamation, au 30 septembre 1994 seulement 945 millions de \$ avaient été payés, sachant que les plus importants travaux hydrauliques ont été construits dans les années 50 et 60. Supposons que le principal à rembourser en 50 ans ait été limité à 6 milliards de \$ et utilisons un taux d'intérêt minimal de 4,5%²⁶. Les irrigants auraient dû payer une annuité de 303,61 millions de \$ durant 50 ans pour rembourser le principal et les intérêts, ce qui veut dire qu'ils auraient payé un total de 15 milliards de \$, dont 9 milliards d'intérêts. Cependant, dans la mesure où ils n'ont pas payé les annuités, les intérêts impayés ont été ajoutés au principal et, sur la base des intérêts composés, ils auraient à payer la dernière année 54,2 milliards de \$, dont 48,2 milliards de \$ d'intérêts! Et, puisque la plupart des contrats d'irrigation sont déjà vieux de 50 ans, c'est ce montant de subventions qui est déjà exigible.

e) Le Projet de la Vallée centrale (CVP) est le plus grand projet hydraulique des EU couvrant les 3/4 des terres irriguées de Californie (mais d'autres fournisseurs d'eau existent aussi sur ces surfaces) et 1/6 de celles des EU. Sur les 1,124 milliard de \$ de coûts de construction attribués aux irrigants, au 30 septembre 1998 ils n'avaient remboursé que 63 millions de \$ (5.6%) depuis le début de la construction en 1939 et le remboursement total, après le renouvellement des contrats d'eau en 2005, est prévu pour... 2030! En 1985 déjà "*Les utilisateurs d'eau d'irrigation paient une moyenne de 6,15 \$ par "acre foot"*²⁷; *le coût pour le Gouvernement Fédéral est de 72,99 \$, d'où une subvention de 91%*²⁸. Cela signifie que les prix de l'eau ne couvrent même pas les coûts opérationnels de gestion des réseaux d'acheminement de l'eau d'irrigation puisque "*les prix ont été établis sur l'hypothèse que les coûts de maintenance et opérationnels resteraient fixes dans le temps*".

La répartition très inégalitaire des terres irriguées interdit tout changement fondamental dans "la capacité à payer" des irrigants : en 2002, 10% des exploitations ont disposé de 67% de l'eau, soit une subvention moyenne de 349 000 \$ au prix du marché pour les nouveaux projets d'irrigation (voir paragraphe 42.g), 27 exploitations ont reçu des subventions d'irrigation d'au moins 1 million de \$ – à comparer avec une subvention moyenne de 7 076 \$ – et une exploitation a reçu plus d'eau que 70 districts d'eau²⁹, soit une subvention d'irrigation de 4,2 millions de \$³⁰. Le "Reclamation Reform Act" de 1982 a accru la limite des surfaces qu'un exploitant peut irriguer avec de l'eau subventionnée de 64,75 ha (160 acres) en propriété à 388,51 ha (960 acres) en propriété ou location. En réalité cette limite a été contournée en ventilant les terres entre de nombreux parents.

²⁵ U.S. General Accounting Office, *Reforming accounting provisions in federal water laws could save millions*, October 22, 1981.

²⁶ Le taux d'intérêt moyen sur les bons du Trésor des EU à 10 ans d'échéance était de 4,67% dans les années 60, de 7,50% dans les années 70, de 10,59% dans les années 80 et le taux moyen pour les fonds fédéraux de, respectivement, 4,18%, 7,10% et 9,67%. D'un autre côté le taux d'intérêt moyen sur les bons issus de 1963 à 2002 pour financer le Projet hydraulique de l'Etat de Californie (SWP) a été de 4,61% pour des coûts totaux en intérêts de 2,946 milliards de \$. Soulignons que les intérêts sur les bons fédéraux et d'Etat ont souvent été exemptés de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui est une autre forme de subvention.

²⁷ Volume d'eau d'une hauteur d'un pied sur 1 acre.

²⁸ <http://www.nemw.org/nrsub.htm>

²⁹ Les "water districts" sont une structure intermédiaire entre les grands projets hydrauliques comme CVP ou SWP et les irrigants et autres clients industriels ou urbains.

³⁰ The Environmental Working Group, *Taxpayers Guarantee Central Valley Farms Water Through a Subsidy Worth Up to \$416 Million per Year*, December 2004, <http://www.ewg.org/reports/watersubsidies/references.php>

f) Un autre rapport de l'Office général des comptes de 1994 soulignait que *"Facturer aux agriculteurs un remboursement total des coûts du capital avec les intérêts réduirait leurs profits de 34% et 6,9% pour les exploitations de San Joaquin et Sacramento respectivement. Les deux exploitations resteraient rentables dans tous les scénarios simulés... Les études économiques que l'Office a analysées indiquent que la réduction des profits se traduirait par la baisse du prix des terres et donc des coûts du fermage. La baisse des coûts du fermage compenserait en partie la hausse des prix de l'eau... Si les irrigants payaient les prix de revient de l'eau, qui incluent à la fois les coûts du capital dû et les intérêts sur celui-ci, la valeur actuelle du montant remboursé serait de 800 millions de \$ supérieure à ce qui aurait été remboursé de maintenant à 2030 sans intérêt selon le planning des prix existant"*³¹.

f) Le Bureau of Reclamation n'est que la principale institution fédérale ayant financé les ouvrages hydrauliques : de nombreuses autres entités – le Corps des ingénieurs de l'Armée des EU, l'USDA (Programme EQIP, Service des infrastructures rurales), les Etats (par exemple la Californie, qui a financé le State Water Project, SWP) et les collectivités locales – sont également impliquées. Un rapport de l'Office du Budget du Congrès de 1983 listait déjà *"environ 25 agences fédérales associées à autant de types de projets hydrauliques, chacun menant son affaire dans le cadre de conventions différentes pour partager les coûts avec les Etats et collectivités locales"*³². Ceci pour dire que les subventions à l'irrigation ne sont pas limitées à celles du Bureau of Reclamation.

g) Le State Water Project (SWP) de Californie, le plus grand projet hydraulique d'Etat des EU dont les coûts en capital ont été de 5,3 milliards de \$ jusqu'en 2002, a commencé à distribuer l'eau en 1962 et en livre en 2002 à 23 millions de résidents et irrigue 755 000 acres (305 550 ha) de terres agricoles. Le SWP applique le même traitement préférentiel aux irrigants que le CVP. Alors que le coût moyen de l'eau non traitée est de 147 \$ par "acre-foot" d'eau pour les usagers municipaux et industriels, l'agence de l'eau de Kern facture pour l'irrigation 42% de son eau au prix moyen de 45 \$. Et les deux districts d'eau contrôlés par les plus grosses sociétés d'agribusiness des EU, Tulare Lake Basin et Dudley Ridge, la paient moins de 30\$ par acre-foot³³. Les contrats d'eau ont été signés de 1963 à 1967 pour une durée de 75 ans (jusqu'en 2035)!

42. Une seconde approche des subventions à l'irrigation est de comparer le prix de l'eau non traitée payé par les irrigants avec celui payé par les autres usagers.

a) A la demande des Producteurs de lait du Canada, un cabinet de juristes canadiens est arrivé en 2003 à cette conclusion étonnante : *"Bien que la valeur de la subvention fournie aux agriculteurs sous la forme d'une eau vendue à un prix inférieur à celui du marché n'ait pas été notifié à l'OMC par les EU, ce Rapport a évalué les prix de l'eau facturé par les districts d'eau d'irrigation en Californie. Basée sur la valeur inférieure au prix du marché fournie aux agriculteurs relativement au prix facturé aux utilisateurs non agriculteurs, la valeur de la subvention à l'irrigation procurée aux producteurs des EU à travers les 130 projets dépasse largement 10 milliards de \$ des EU par an et pourrait bien être de l'ordre de 25 à 30*

³¹ United States General Accounting Office, *Water subsidies, Impact of Higher Irrigation Rates on Central Valley Project Farmers*, April 1994.

³² Congressional Budget Office, *Current Cost Sharing and Financing Policies for Federal and State Water Resources Development*, July 1983.

³³ Public Citizen, *Mismanaging the California State Water Project*, Campaign Water for all, 2005
<http://www.citizen.org/documents/SWPreport05.pdf>

milliards de \$ des EU par an"³⁴. Cependant leur démonstration aurait pu être mieux argumentée.

b) Plus précise est l'enquête menée pendant 16 mois par le Groupe de travail environnemental (EWG), aux résultats approuvés par un groupe d'experts : "A un moment où l'eau de Californie est rare et chère, les contribuables garantissent aux exploitations de la Vallée Centrale un approvisionnement abondant et bon marché par une subvention de l'ordre de 416 millions de \$ par an"³⁵. Leur rapport montre que les 6800 exploitations irriguées du Central Valley Project (CVP) paient en moyenne en 2002 17,14 \$ par "acre-foot" d'eau, 10 fois moins que le coût de remplacement de la même eau non traitée (170,42 \$) et "moins de 2% de ce que paient les habitants de Los Angeles pour l'eau de consommation".

Subventions sur l'eau pour l'ensemble du Central Valley Project de Californie en 2002

Volume d'eau achetée du CVP en 2002 (millions d'acre-feet)	2,723
Valeur payée au Bureau of Reclamation (millions de \$)	47,700
Subventions calculée au "coût complet" fédéral (millions de \$)	59,683
Subventions calculées au prix de l'eau facturée au Compte de l'environnement (millions de \$)	304,818
Subventions calculées au prix de remplacement (millions de \$)	416,280

EWG a calculé que, selon la manière dont la valeur du marché de l'eau est définie, les agriculteurs du CVP reçoivent entre 60 et 416 millions de \$ en subventions à l'irrigation chaque année. Le premier chiffre représente la subvention lorsque l'eau est au soi-disant "coût complet" du Bureau of Reclamation, qui est très inférieur au coût complet réel de distribution de l'eau aux agriculteurs. Le chiffre le plus élevé provient de la comparaison du prix moyen de l'eau du CVP avec le coût de remplacement estimé par le Bureau of Reclamation et résultant des barrages proposés sur le fleuve San Joaquin River, le coût réel étant environ le double de cette estimation. Le chiffre intermédiaire de 305 millions de \$ reflète l'écart entre le prix moyen du CVP et le prix payé pour l'eau du CVP par l'Environmental Water Account pour restaurer l'habitat des poissons et de la vie sauvage dans la zone de la Baie et du Delta.

c) Cet écart entre le prix payé par les agriculteurs et le prix de remplacement est proche des écarts pratiqués entre les prix facturés aux irrigants et ceux facturés aux clients municipaux et industriels pour la même eau non traitée dans d'autres districts de l'eau de Californie en dehors du CVP (ou même en son sein) : respectivement 20\$ et 200\$ dans district de Santa Clara Valley pour l'année fiscale 2004-2005 ou 47,6 \$ et 189 \$ dans l'agence de l'eau Antelope Valley East Kern.

La disparité des prix de l'eau d'irrigation est elle-même très large : certains districts de l'eau de Californie et du Nevada vendent l'eau à plus de 150 \$ par acre-foot. Par contre le Central Utah Project vend l'eau aux agriculteurs de l'Utah à 8 \$ par acre-foot alors qu'elle coûte aux contribuables 300 \$ par acre-foot.

d) Cependant, si le CVP consomme 28% du volume (acre-feet) de l'eau d'irrigation en Californie, les prix de l'eau du CVP sont parmi les plus bas de Californie. L'enquête sur l'irrigation des exploitations en 2003 (Farm and Ranch Irrigation Survey, FRIS)³⁶ montre que le coût moyen par acre-foot de l'eau achetée à l'extérieur de l'exploitation (29,56 \$) était supérieure de 61,6% en Californie à la moyenne nationale (18,29 \$), si bien que le coût de

³⁴ Grey, Clark, Shih and Associates Limited, *WTO Consistency of U.S. and New Zealand Agricultural Practices*, July 2003 <http://www.ong-omcmexico.org.mx/WebPage/web/doctos/AgricultoresCanada.pdf>

³⁵ Voir note de bas de page 28.

³⁶ USDA, *Farm and ranch irrigation survey (2003)*, November 2004.

l'eau d'irrigation provenant de l'extérieur à l'exploitation en Californie (360 millions de \$) représentait 62,3% du coût total des EU (579 millions de \$) puisque le volume de l'eau d'irrigation venant de l'extérieur de l'exploitation utilisé en Californie (12,190 millions d'acre-feet) représentait 38,5% du total national (31,638 millions d'acre-feet). Cependant le FRIS montre aussi que le prix moyen par acre-foot d'eau provenant de l'extérieur de l'exploitation était en 2002 de 17,14 \$ pour les agriculteurs du CVP, un montant très proche de la moyenne des EU (18,29 \$).

e) En appliquant le même taux de subvention de 170 \$ par acre-foot aux 31,638 millions d'acre-feet irrigués aux EU à partir d'un approvisionnement extérieur à l'exploitation donnerait une subvention annuelle de 5,379 milliards de \$. Et, en appliquant le même taux de subvention aux 86,9 millions d'acre-feet d'eau d'irrigation pour tout le pays, y compris à partir d'approvisionnement interne à l'exploitation (à partir de puits, forages ou de pompages directs sur des cours d'eau) donnerait un montant total de subventions de 14,772 milliards de \$! En diminuant de moitié le chiffre par acre-foot, à 85 \$, pour tenir compte d'une subvention par acre-foot probablement supérieure en Californie au niveau de la moyenne nationale et du coût moindre de l'eau d'irrigation provenant d'un approvisionnement interne à l'exploitation, on aurait encore une subvention totale de 7,360 milliards de \$. On est très loin des 300 millions de \$ notifiés à l'OMC. Par contre ce montant représenterait déjà à lui seul 77,1% de la MGS autre que par produit des EU en 2001.

43. Une troisième façon, proche de la précédente, de calculer la subvention à l'irrigation serait de se baser sur le marché des droits d'eau dans lesquels les irrigants vendent une partie de leurs droits à un certain volume d'eau (liés à leur contrat avec le district de l'eau) à un prix très supérieur à celui qu'ils paient aux districts. Cette pratique a été encouragée par les autorités publiques et des chercheurs comme une façon efficace de réduire la consommation des irrigants pour faire face aux besoins croissants des industries et municipalités ainsi que de l'environnement, mais aussi pour inciter les agriculteurs à adopter des méthodes d'irrigation plus économes en eau et moins polluantes.

Pour Erin Schiller, *"A San Diego un acre-foot d'eau coûte au ménage moyen 100 fois plus qu'à l'agriculteur moyen de San Diego. Les prix de l'eau artificiellement bas incident très peu les agriculteurs à conserver la ressource... Les droits sur l'eau d'irrigation reposent sur une base "l'utiliser ou la perdre", ce qui signifie que, si un agriculteur n'utilise pas toute l'eau qui lui est allouée, il perdra son droit à cette eau... En réponse à la sécheresse de la fin des années 1980, l'Etat a offert aux agriculteurs 125 \$ par acre-foot d'eau, qu'il a ensuite vendue aux municipalités. Sans surprise, les agriculteurs ont vendu plus de 500 000 acre-feet dès lors que vendre de l'eau était devenu rentable. Même durant une sécheresse, on a pu trouver de l'eau en abondance une fois que les incitations appropriées étaient en place... Transférer seulement 10% de l'eau actuellement utilisée par l'agriculture pour les besoins municipaux permettraient de faire face très largement aux besoins urbains de Californie pour les 20 prochaines années"*³⁷.

44. La quatrième façon de calculer les subventions à l'irrigation est celle que les EU prétendent avoir utilisée pour leur notification à l'OMC : la "méthode de financement de la dette" (paragraphe 38). A la différence que le montant notifié est très loin de correspondre à l'application de la méthode.

³⁷ Erin Schiller, *CALFed Should consider Water Markets, Not More Water Projects*, Action Alert n°6, August 10, 1998, http://www.pacificresearch.org/pub/act/1998/act_98-08-10.html

a) De 1962 à 2001, le service de la dette en bons vendus par le State Water Project de Californie – dont les équipements destinés à l'irrigation ne représentent il est vrai qu'une faible partie – ont atteint 11,468 milliards de \$, dont 4,815 milliards en principal et 6,652 milliards en intérêts à un taux moyen annuel (non pondéré) de 4,61%³⁸. Les bons émis ont largement servi à rembourser des émissions précédentes puisque leur échéance n'excède pas 30 ans alors que les contrats d'eau durent 75 ans. Sur des dépenses totales de 14,247 milliards de \$ enregistrées de 1952 à 2002, 6,337 milliards de \$ ont concerné les coûts des opérations de maintenance et d'énergie et 6,823 milliards de \$ le service de la dette (dont 1,653 milliard de \$ en principal et 5,171 milliards de \$ en intérêts). Pour 2003 seulement les paiements sur les bons ont été de 251 millions de \$ (dont 96 millions de \$ en principal et 155 millions de en intérêts).

b) A part ses ressources provenant du Budget fédéral et les recettes de la vente de l'eau, le Bureau of Reclamation et les autres grands projets hydrauliques comme le CVP et même certains districts de l'eau ont émis tout un éventail de bons pour financer leurs opérations. Malheureusement on n'a pas pu trouver rapidement les informations nécessaires pour tirer des conclusions plus générales sur ce point de la gestion de la dette pour financer les projets hydrauliques.

Incidemment, s'il est justifié de financer par la dette publique de lourdes infrastructures hydrauliques, notamment d'irrigation, qui génèrent des investissements privés rentables, ceux-ci devraient pouvoir rembourser à long terme l'implication initiale des pouvoirs publics, au moins dans les pays développés, puisque les financements publics ont un coût d'opportunité élevé compte tenu des autres besoins sociaux, en particulier aux EU. Cette "méthode de financement de la dette " permanente des coûts de l'irrigation est à l'unisson de la fuite en avant de l'économie américaine dans un endettement croissant vis-à-vis du reste du monde, insoutenable à long terme et qui a pour effet de drainer vers le pays le plus riche du monde une part croissante de l'épargne mondiale qui manque si cruellement aux pays les plus pauvres.

45. Des subventions à l'irrigation sont enfin disponibles sur les équipements d'irrigation, principalement à travers le Programme des Incitations à la Qualité de l'Environnement (EQIP), censé promouvoir des pratiques agricoles favorables à l'environnement, notamment en équipements d'irrigation, à un taux de subvention de 36% de 1997 à 2001, pour une enveloppe de 66 millions de \$ par an et une subvention moyenne de 14,12 \$ par acre sur 4,5 millions d'acres, et qui peut aller jusqu'à 90% du coût de l'équipement. L'enveloppe disponible a été multipliée par 5 de 2002 à 2007.

46. Une autre subvention très importante pour l'irrigation réside dans les subventions au carburant agricole utilisé pour pomper l'eau mais aussi pour le matériel agricole (voir paragraphe 52).

47. Finalement toutes les subventions à l'irrigation peuvent être imputées aux différentes cultures irriguées, ce qui justifie alors de les notifier dans les MGS spécifiques par produit, et dont on peut déduire également la composante subvention à l'exportation quand les produits sont exportés. Les cinq principaux "grains" – maïs, blé, soja, riz et coton – ont représenté 48.2% des terres irriguées en 2003 (25,440 millions d'acres). On se limitera ici au coton et au riz, deux cultures plus importantes pour les pays en développement.

³⁸ Management of the California State Water Project, Bulletin 132-02, January 2004.

48. Coton : 4,080 millions d'acres de coton irrigué ont été récoltés en 2003 avec un rendement moyen de 996 livres de fibre par acre, soit 1116 kg par hectare (contre une moyenne de 711 livres par acre, ou 797 kg par hectare, pour l'ensemble du coton des EU, la majeure partie étant non irriguée, en 1997).

En Californie 757 008 acres, tous irrigués, ont été récoltés en 2003 au rendement moyen de 1 332 livres de fibre par acre (1493 kg par hectare). La production de coton en Californie nécessite au moins 2,5 acre-feet d'eau d'irrigation par acre. En prenant une subvention minimale de 85 \$ par acre-foot (paragraphe 42.e), la subvention par acre était de 212,50 \$ (525,09 \$ par hectare) et la subvention par livre de 15,95 cents (35,17 \$ par tonne). Pour 417 375 tonnes de coton exportées par la Californie en 2003 pour 676,4 millions de \$ (donc à 1621,7 \$ la tonne), la subvention totale à l'irrigation s'est élevée à 14,68 millions de \$, soit à 2,2% de la valeur d'exportation.

Pour l'ensemble des EU, sur la base d'une subvention par tonne minimale à l'exportation moitié moindre qu'en Californie – soit le quart de l'estimation de l'Environmental Working Group pour la Central Valley Project –, la subvention à l'exportation relative à l'irrigation (c'est-à-dire sans prendre en compte la majeure partie du coton des EU qui n'est pas irrigué) sur la totalité des 2,688 millions de tonnes de coton exporté en 2003 aurait atteint 47,3 millions de \$. Ce qui représente par exemple 43,8% de la valeur des exportations de coton du Burkina Faso la même année.

Soulignons que les subventions à l'irrigation n'ont été prises en compte dans aucune étude faite sur l'impact des subventions des EU au coton, notamment pas dans la simulation de Daniel Sumner qui s'est concentré sur les "*six programmes de subventions... (1) les marketing loans, (2) les paiements des contrats de flexibilité de production et les paiements directs; (3) les paiements pour pertes de marché et les paiements contra-cycliques; (4) les subventions aux assurances des cultures; (5) les paiements Step-2 aux acheteurs de coton aux EU; et (6) les subventions aux garanties de crédit à l'exportation*"³⁹.

49. Riz : 2,995 millions d'acres ont été irrigués aux EU en 2003, avec un rendement moyen de riz usiné de 69 cwt (hundredweight = 45,36 kg) par acre.

Un acre de riz requiert au moins 7 acre-feet d'eau en Californie, où 595 932 acres ont été récoltés en 2003 au rendement moyen de 78 cwt par acre, soit une production de 2,361 millions de tonnes. La Californie a exporté 18,395 millions de cwt de riz en 2003, soit 934 466 tonnes (pour 217,144 millions de \$, à un prix moyen de 232,4 \$ par tonne), soit 24,7% des 3,785 millions de tonnes de riz exportés par les EU (pour 1,031 milliard de \$ au prix moyen de 272,45 \$ la tonne). Sur la base de la même subvention à l'irrigation de 85 \$ par acre-foot d'eau en Californie, 4,172 millions d'acre-feet d'eau ont été requis en 2003 pour la production de riz californien, soit une subvention totale à l'irrigation de 354,58 millions de \$ et de 140,34 millions de \$ pour le riz californien exporté, soit un montant incroyable de 150,18 \$ par tonne exportée, 64,62% du prix à l'exportation!

Une réserve ou du moins une explication à cette analyse est que de nombreux producteurs de riz irrigué en Californie sont situés dans la vallée du fleuve Sacramento où ils bénéficient de

³⁹ Daniel A. Sumner, *The impacts of U.S. cotton subsidies on cotton prices and quantities: simulation analysis for the WTO dispute*
http://www2.ncsu.edu/unity/lockers/project/arepublication/Effects_US_Cotton_Subsidies.pdf

droits d'eau gratuits depuis très longtemps, bien avant la construction du CVP et, même s'ils reçoivent leur eau par l'intermédiaire des réseaux du CVP, cette eau n'est pas considérée comme celle du CVP et n'est donc pas facturée. Par exemple, le district d'eau de Glenn-Colusa reçoit environ 720 000 acre-feet d'eau au titre des droits d'eau du fleuve et 105 000 acre-feet d'eau du CVP. Les changements dans les prix de l'eau du Bureau of Reclamation ne peuvent pas affecter le prix de l'eau au titre des droits d'eau. Cet état de fait pose la question de la légitimité de perpétuer de tels droits privés sur un bien public alors qu'ils génèrent des effets externes élevés, non seulement dans le reste du monde mais déjà aussi en Californie qui connaît une pénurie d'eau qui ira croissant pour les besoins autres que l'irrigation.

Ajoutons que les exportations de riz de Californie ont été supérieures de 5% aux importations de riz du Sénégal en 2003 (890 044 tons) et que la subvention correspondante à l'exportation a représenté 64,6% de la valeur de ce riz importé au Sénégal (mais le riz californien n'est pas exporté a priori au Sénégal).

Par ailleurs 51% des exportations de riz californien (476 778 tonnes) sont allées au Japon, qui est forcé par l'OMC d'en importer environ 700 000 tonnes dans le cadre d'un quota tarifaire, avant d'en réexporter une grande partie au titre de l'aide alimentaire, notamment en Afrique sub-Saharienne! Quand il n'est pas exporté directement par les EU au titre de sa propre aide alimentaire, passant notamment par des ONG. Dans les deux cas cela détruit la rentabilité de la production de riz en Afrique⁴⁰.

50. Le même type d'évaluation des subventions à l'irrigation peut être fait pour les exportations de blé, de maïs et de soja, et bien entendu de subventions à l'exportation des produits animaux ayant résulté de la consommation de ces aliments du bétail (paragraphes 59 à 62), sans oublier la luzerne qui est la culture consommant le plus d'eau en Californie.

51. Soulignons enfin que les EU ne sont pas le seul pays développé à accorder de larges subventions à l'irrigation. L'UE en fait autant, particulièrement en Espagne, Italie et France, et l'UE n'en notifie aucune, même pas en boîte verte.

Les tricheries des EU sur les subventions au carburant agricole

52. Les EU ont communiqué à l'OCDE le même montant de 2,385 milliards de \$ en subventions (détaxations) du carburant agricole de 1995 à 2004, ce qui laisse à nouveau planer un doute sur le sérieux avec lequel les EU préparent leurs données. Pourtant aucune notification n'a été faite à l'OMC, même pas en boîte verte. La flambée des prix du pétrole de ces dernières années a donné lieu à une hausse des détaxations : attendons de voir si au moins les montants publiés par l'OCDE vont changer.

Conclusions préliminaires sur l'impact de la sous-notification de ces subventions

53. L'addition des subventions à l'irrigation (7,360 milliards de \$), aux crédits agricoles (610 millions de \$) et au carburant agricole (2,385 milliards de \$) conduit déjà la MGS autre que par produit des EU à 10,355 milliards de \$, soit 460 millions (en déduisant les 349 millions de \$ notifiées pour l'irrigation et les crédits agricoles) au-delà du plafond d'exemption *de minimis* de 9,546 milliards. Comme la MGS autre que par produit est déjà de 6,828 milliards de \$ en

⁴⁰ Maurice Oudet, *Les filières rizicoles en Afrique de l'Ouest et la nécessité de la souveraineté alimentaire. Cas du Burkina Faso*, SEDELAN, 2005 (http://www.abcburkina.net/documents/ape_riz_souv_ali.pdf). Voir aussi abc Burkina n° 76: http://www.abcburkina.net/vu_vu/fr_vu_12.htm

2001 (et a dépassé 7 milliards de \$ en 1999 et 2000) on voit déjà que, même sans les subventions supplémentaires à l'irrigation, la MGS autre que par produit atteint 9,474 milliards de \$ et n'est inférieure au plafond *de minimis* que de 72 millions de \$. Comme le supplément de subventions à l'irrigation est au moins de plusieurs milliards de \$, cela oblige à réintégrer la MGS autre que par produit dans la MGS totale *appliquée* qui passe à 24,236 milliards de \$ et dépasse donc de 5,133 milliards de \$ le plafond de MGS totale *autorisée* de 19,1 milliards de \$. A fortiori la prise en compte des subventions à l'irrigation supplémentaires estimées feraient-elles passer la MGS totale *appliquée* à 31,3 milliards de \$.

Qui plus est, la nécessaire inclusion de la plupart des subventions collectives de la boîte verte dans la MGS autre que par produit accroîtra encore celle-ci considérablement⁴¹. Mais déjà on va voir que les subventions individuelles de la soi-disant boîte verte doivent elles-mêmes être placées dans les MGS spécifiques par produit.

Les contrats de flexibilité de production et les paiements directs ne sont pas en boîte verte

54. Les EU ont notifié dans la boîte verte les précédents "contrats de flexibilité de production" (PFC, dits aussi AMTA) et pensent notifier aussi en boîte verte les "paiements directs" qui les ont remplacés depuis le Farm Bill de 2002 :

Contrats de flexibilité de production (PFC) et paiements directs de 1996 à 2004

En milliards de \$	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Paiements des PFC	5.973	6.120	6.001	5.046	5.049	4.040	3.500	-281	4
Paiements directs	-	-	-	-	-	-	367	6.704	5.242
Total	5.973	120	6.001	5.046	5.048	4.040	3.867	6.984	5.246

55. Cependant ces paiements ne remplissent pas les conditions du soutien découplé au revenu de l'AsA.

a) Le paragraphe 6 de l'Annexe 2 de l'AsA pose les conditions pour que le "soutien au revenu découplé" soit dans la boîte verte :

"a) Le droit à bénéficier de versements à ce titre sera déterminé d'après des critères clairement définis, tels que le revenu, la qualité de producteur ou de propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs ou le niveau de la production au cours d'une période de base définie et fixe.

b) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base.

c) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée au cours d'une année suivant la période de base.

d) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des facteurs de production employés au cours d'une année suivant la période de base.

e) Il ne sera pas obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces versements."

b) Les paiements PFC et les paiements directs n'obéissent pas à deux de ces conditions :

1- Ils n'obéissent pas à la condition ii): l'Organe d'appel de l'OMC a jugé le 3 mars 2005, dans l'affaire du coton, que le seul fait d'avoir interdit la production de fruits et légumes, melons, noisettes et riz sauvage avait couplé ces deux catégories de subventions :

⁴¹ Un autre document explique pourquoi pratiquement toutes les subventions de la boîte verte sont couplées.

""341...Nous confirmons la constatation formulée par le Groupe spécial... que le fait de subordonner les versements au titre de contrats de flexibilité de la production et les versements directs au respect, par un producteur, des limitations de la flexibilité en matière de plantation concernant certains produits, associé à la flexibilité qui permet de produire certains autres produits, signifie que le montant des versements au titre de ces mesures est fonction du type de la production réalisée par un producteur après la période de base, au sens du paragraphe 6 b) de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture.

342. En conséquence, nous confirmons également la constatation formulée par le Groupe spécial, dans les paragraphes 7.413 et 7.414 du Rapport du Pane, que les versements au titre des contrats de flexibilité de la production et les versements directs ne constituent pas un "soutien du revenu découplé" au sens du paragraphe 6, ne sont pas des mesures de la catégorie verte exemptées des engagements de réduction en vertu de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture et ne sont pas, par conséquent, à l'abri d'une contestation en vertu du paragraphe a) de l'article 13 de l'Accord sur l'agriculture".

Toutefois, si le taux de paiement des PFC n'était pas fixe, cette objection ne s'applique pas aux paiements directs dont le taux de paiement ne change pas.

2 – Ils n'obéissent pas à la condition iv), qui est violée deux fois :

i) D'un côté la subvention est fixe puisque basée sur des données individuelles historiques (surfaces de 1996 et rendements de 1985) pour les cultures de base concernées : blé, maïs, orge, sorgho grain, avoine, coton et riz. De fait la subvention est égale au produit du taux de paiement par le rendement de paiement et par 85% de la surface de base de chaque exploitation pour la culture spécifique.

ii) Mais, d'un autre côté, le Farm Bill de 2002 a permis d'actualiser les surfaces de base pour refléter la moyenne des surfaces cultivées des 4 dernières campagnes de production 1998-2001, plus celles "qui ont été empêchées d'être cultivées" du fait des conditions climatiques. En outre les paiements directs ont été étendus à des cultures qui ne bénéficiaient pas des paiements PFC : oléagineux (en particulier le soja) et arachides.

Autrement dit, le simple fait de changer le nom – de "contrats de flexibilité de production" à "paiements directs" – a permis de les augmenter largement sans respecter la condition iv). Comme il n'était pas possible de changer les surfaces de la période de base des PFC de manière à permettre aux paiements directs de rester dans la boîte verte, le seul fait d'avoir renommé les PFC a permis d'augmenter des surfaces de base. On retrouve ici la même astuce ayant consisté à ajouter "invariables" aux critères de l'ancienne boîte bleue définis au paragraphe 13 de l'Accord-cadre du 31 juillet 2004.

56. Les PFC et les paiements directs ne respectent pas les deux exigences de base stipulées à l'article 1 de l'Annexe 2 pour tout soutien découplé :

"Les mesures de soutien interne qu'il est demandé d'exempter des engagements de réduction répondront à une prescription fondamentale, à savoir que leurs effets de distorsion sur les échanges ou leurs effets sur la production doivent être nuls ou, au plus, minimes. En conséquence, toutes les mesures qu'il est demandé d'exempter devront être conformes aux critères de base suivants:

a) le soutien en question sera fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics (y compris les recettes publiques sacrifiées) n'impliquant pas de transferts de la part des consommateurs; et

b) le soutien en question n'aura pas pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs".

a) Les PFC et les paiements directs impliquent des transferts des consommateurs : d'un point de vue macro-économique interne la distinction entre soutien des prix du marché et subvention n'est pas convaincante puisque la majorité des impôts finissent pas être répercutés sur les consommateurs. Même si cela est plus indirect aux EU que dans l'UE compte tenu de l'existence de la TVA (taxe à la valeur ajoutée).

b) Les PFC et les paiements directs apportent un évident soutien des prix aux producteurs. En effet, tout dépend de quelle manière on interprète les concepts de "soutien des prix" et de "producteurs" : la baisse des prix agricoles permise par les PFC et les paiements directs apportent un très large soutien des prix aux éleveurs produisant des viandes (bovine, ovine, porcine, de volailles), des œufs et du lait – puisque le coût des aliments du bétail est fortement réduit – et aux industries agroalimentaires – puisque le coût de leurs matières premières agricoles baisse –, ce qui les rend plus compétitifs, sur le marché intérieur comme à l'exportation et à l'importation, réduisant ainsi le besoin de subventions explicites à l'exportation et de protection à l'importation.

Contrats de flexibilité de production et paiements directs sont couplés pour d'autres raisons

55. Tous les produits agro-alimentaires exportés par les EU peuvent être attaqués pour dumping, même ceux n'ayant jamais donné lieu à des subventions à l'exportation : puisque la nature supposée découplée des PFC et des paiements directs ne permet pas de les imputer à une production particulière, ils sont donc imputables à tous les produits dont ils réduisent les coûts de production, permettant aux agriculteurs de se contenter de prix inférieurs au coût de production total moyen sans subvention.

56. Le fait que ces subventions au revenu soient fixes n'exclut pas leur couplage effectif indirect.

a) La fixité de ces subventions au revenu, découplées du niveau des prix, crée des effets d'aubaine en augmentant significativement le revenu des agriculteurs lorsque les prix du marché sont déjà élevés, ce qui les incite à acquérir des facteurs de production supplémentaires qui auront un impact sur le niveau de production et donc des prix. Et inversement lorsque les aides fixes ne compensent pas une forte baisse des prix, les agriculteurs décapitalisent, ce qui a aussi des effets sur la production et les prix.

b) Ceci a été confirmé par la Délégation de la Commission européenne à Washington : "*si découplage il y a, ce sont les prix des terres qui ont été découplés des développements du marché dans l'agriculture américaine. Mais ces paiements élevés vont aussi générer des niveaux de production supérieurs à ceux que les prix du marché auraient abouti, conduisant ainsi à de futures pressions à la baisse des prix*"⁴².

c) Et par le Président de la National Farmers Union des EU, "*le changement au profit d'aides directes découplées...a créé des inégalités entre producteurs, productions et régions. Cela a entraîné des distorsions dans les signaux faits à la production et la commercialisation... Nous pensons que les aides découplées au revenu ne sont pas nécessairement... les instruments créant le moins de distorsions dans les échanges quelles que soient les conditions économiques... Les paiements découplés conduisent souvent à la hausse du prix des terres et à des rentes en argent comptant, sans rapport avec la valeur des produits cultivés, et permet*

⁴² Delegation of the European Commission, *What's next for the Freedom to Farm?*, AGMonitor, n°99-3, December 1999, Washington.

les subventions croisées des autres produits, affectant les fondamentaux de l'offre et de la demande de manière imprévisible"⁴³.

d) Daryll Ray est d'accord avec cette interprétation : *"Si les paiements sont découplés du nombre d'hectares plantés, ils ne sont pas découplés de a) qui exploite la terre, b) quelle est la valeur de la terre et c) quel montant de fermage est facturé. Les paiements permettent effectivement à la terre agricole de conserver ou même accroître sa valeur. Les paiements, qu'ils soient couplés ou découplés, permettent aussi à plus d'agriculteurs de rester en activité sur les terres. Sans les paiements, lorsque des agriculteurs font faillite, leurs voisins rachèteraient leurs actifs, sans doute à moindre prix, et maintiendraient l'actif essentiel, la terre, en production... Le Farm bill de 2002... a prévu un recouplage partiel à la production des paiements découplés fixes. Ce recouplage est une conséquence non prévue de la décision de permettre aux producteurs d'actualiser les surfaces et rendements sur lesquels sont basés les paiements. Maintenant quand les agriculteurs prennent leurs décisions de semis ils ont un critère supplémentaire au fond du crâne : de futures actualisations des surfaces et rendements*"⁴⁴.

e) La déclaration de Larry Combest, Président de la Commission agricole de la Chambre des Représentants, en 1999 que, pour les PFC, *"les paiements ont été faits après la campagne agricole et ne pouvaient avoir d'effet sur les décisions de semis des producteurs"* était clairement malvenue puisque les PFC et paiements directs ont été payés en partie à l'avance. Pour les paiements directs le Farm Bill de 2002 stipule que, *"Pour les années agricoles 2003 à 2007, les producteurs peuvent choisir de recevoir une avance sur les aides à partir du 1^{er} décembre de l'année calendaire précédent l'année où la culture est récoltée... Les avances sur les aides ne peuvent excéder 50 pour cent de l'aide directe due au producteur"*⁴⁵. Il est clair que le versement d'avances aux agriculteurs leur garantit un revenu minimal quel que soit le niveau moyen du prix de vente obtenu sur la campagne de commercialisation, ce qui est une incitation à produire.

f) Le quadruplement des subventions agricoles individuelles des EU de 1996 à 2000, subventions allant de la boîte orange à la boîte verte, s'explique par la nécessité de compenser la forte chute des prix et, comme le démontrent clairement D. Ray et D. de la Torre Ugarte, elles ont d'ailleurs été la conséquence et non la cause de cette chute des prix⁴⁶. En ce sens toutes ces subventions sont donc bien couplées aux prix au plan macro-économique.

57. L'USDA lui-même reconnaît que les PFC ne sont pas découplés car ils diminuent l'aversion aux risques des agriculteurs et accroît leur production

a) Pour C. E. Young et P. C. Westcott, avec les paiements découplés des PFC, *"D'abord, les prêteurs sont plus disposés à faire des prêts aux agriculteurs ayant des revenus garantis supérieurs par suite d'un risque plus bas d'impayés. Cette hausse dans la disponibilité des prêts peut faciliter une production agricole supplémentaire. En second lieu, disposant d'un revenu accru avec les aides PFC, les agriculteurs peuvent investir plus facilement dans le*

⁴³ Leland Svenson, juin 1999, *op.cit.*

⁴⁴ Daryll Ray, *Decoupled payments not affecting acreage, behaviour*, APAC, University of Tennessee, 12/04/2002, <http://www.agpolicy.org>.

⁴⁵ Harrison M. Pittman, *Direct Payments and Counter-Cyclical Payments Under the 2002 Farm Bill: An Overview*, May 2003, www.NationalAgLawCenter.org

⁴⁶ Daryll E. Ray, Daniel G. De La Torre Ugarte, Kelly J. Tiller, *Rethinking U.S. Agricultural Policy: Changing Course to Secure Farmer Livelihoods Worldwide*, September 2003.

fonctionnement de leur exploitation. Par exemple, un revenu accru des agriculteurs ayant des contraintes d'endettement ou une trésorerie limitée peut leur faciliter des investissements agricoles supplémentaires. L'investissement agricole accru qui en résulte contribue à une production agricole supérieure à long terme. Un autre effet potentiel des aides PFC sur la production est qu'un flux de revenus garantis peut rendre les agriculteurs plus disposés à entreprendre des cultures plus risquées ou des stratégies offrant la possibilité de rentabilités supérieures... Les réactions des agriculteurs face au risque peuvent donc être très différentes à des niveaux supérieurs de richesse... Un investissement accru dans d'autres facteurs de production, non agricoles, pourrait accroître encore la production... Les aides PFC peuvent aussi créer des distorsions dans les décisions de production des cultures dans la mesure où ils exigent que la terre "reste en état de produire". Bien que cette exigence autorise la mise en jachère de la terre, les aides PFC peuvent constituer une incitation suffisante pour empêcher la conversion des terres à des usages non agricoles"⁴⁷.

b) Pour M. Burfisher et J. Hopkins, *"Les paiements PFC peuvent en effet conduire à des investissements additionnels sur l'exploitation s'ils donnent à certains agriculteurs la liquidité nécessaire ou le gage pour faire des investissements qu'ils ne pourraient pas faire sans ce programme de subventions. Les agriculteurs qui ne peuvent acheter des intrants (une contrainte de liquidité), qui ne peuvent pas emprunter de l'argent à un taux compétitif (une contrainte de crédit), ou qui n'ont pas assez de terres ou d'équipement (une contrainte de capital) ont des chances d'augmenter leurs investissements agricoles si leurs revenus et la valeur de leurs terres sont accrus par les paiements PFC... Une analyse de simulation du programme PFC, qui a pu isoler le rôle des aides découplées, a montré que les aides découplées ont été responsables à elles seules d'une hausse de 8 pour cent dans la valeur des terres"⁴⁸.*

58. Les paiements directs sont liés aux paiements contra-cycliques qui sont eux-mêmes couplés. Si les paiements directs ne sont pas directement liés aux prix courants, ils le sont indirectement puisqu'on les prend en compte pour calculer les paiements contra-cycliques qui sont liés au prix courant moyen de la campagne de commercialisation ou au prix garanti du loan rate. Et le G-20 a souligné que le fait que les paiements directs (et avant eux les paiements des contrats de flexibilité de production) soient accordés simultanément à des aides couplés aux mêmes produits, telles que les aides du *marketing loan* aux grains, "interagissent d'une manière constituant une incitation à la production"⁴⁹.

Les subventions colossales aux productions animales ne sont pas notifiées comme telles

59. Bien que les PFC et les paiements directs sont censées être découplés, aussi longtemps que les agriculteurs des EU continueront à produire des céréales, oléagineux et protéagineux (COP) utilisés pour l'alimentation animale aux EU même, les PFC et les paiements directs devront être placés dans les MGS spécifiques des produits animaux correspondants : viandes (de volaille, de porc, de bœuf et de mouton), œufs et lait.

⁴⁷ C. Edwin Young and Paul C. Westcott, *How decoupled is US agricultural support for major crops?* American Journal of Agricultural Economics, 82 (August 2000): 762-767.

⁴⁸ Mary E. Burfisher and Jeffrey Hopkins, *Farm Payments: Decoupled Payments Increase Households' Well-Being, Not Production*, USDA-ESR, February 2003

<http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/feb03/features/farmpayments.htm>

⁴⁹ G-20, *Review and clarification of green box criteria*, G20/DS/Greenbox Final 02/06/05.

a) En effet l'AsA stipule clairement (article 6.2) que "les subventions aux intrants agricoles qui sont généralement disponibles pour les producteurs qui, dans les pays en développement Membres, ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées seront exemptées des engagements de réduction du soutien interne qui leur seraient autrement applicables", ce qui implique que les subventions aux intrants ne sont pas exemptées pour les agriculteurs des pays développés. Ce n'est qu'au paragraphe 5 du même article 6 que sont exemptées les aides de la boîte bleue, sous-entendu à condition qu'elles ne contredisent pas les dispositions du paragraphe 2 antérieur. D'ailleurs l'OCDE considère à juste titre que les aliments du bétail sont un intrant pour la production animale⁵⁰.

b) Etant donné que le Farm Bill de 1996 avait établi le montant des PFC par année de 1995-96 à 2001-02 ainsi que le pourcentage allant à chaque culture "de programme" (les "grains" bénéficiant de subventions), et que les annuaires de l'USDA sur la situation et les perspectives des aliments du bétail donnent les volumes de chaque culture utilisés pour l'alimentation animale au sein des EU, ces pourcentages sont appliqués aux PFC, d'où le tableau suivant :

Paiements des contrats de flexibilité de production allant à l'alimentation animale (AA) de 1995/96 to 2001/02

Million \$	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02
PFC pour le maïs à l'AA	1632,46	1423,00	1596,12	1560,04	1428,34	1124,72	1143,18
PFC pour le sorgho à l'AA	182,91	178,61	170,63	144,27	125,57	99,46	91,65
PFC pour l'orge à l'AA	59,99	64,39	50,11	57,41	57,03	38,16	36,31
PFC pour l'avoine à l'AA	10,13	9,08	9,64	9,87	8,58	7,99	7,54
PFC pour les 4 grains à l'AA	1885,49	1675,08	1826,50	1771,59	1619,52	1270,33	1278,68

Source: de 1998/99 à 2003/04: <http://usda.mannlib.cornell.edu/reports/erssor/field/fds-bby/fds2005.pdf>

c) Nous n'avons pas eu le temps de répartir de la même façon les paiements directs accordés depuis 2002 pour remplacer les PFC et qui ont été étendus au soja et autres oléagineux, ni d'imputer les subventions à l'alimentation animale à celle consommée par les différents animaux et donc aux divers produits animaux. Mais l'on sait que les coûts de l'alimentation animale représentent environ 62% des coûts de production des volailles, 47% de ceux du porc et 17% de ceux du cheptel bovin, et que le maïs et le soja représentent de 83 à 91% des ingrédients de la plupart des rations animales⁵¹. Les PFC et les paiements directs doivent donc être imputés en majeure partie aux MGS spécifiques des différents produits animaux. Naturellement ces subventions à l'alimentation animale sont aussi des subventions à l'exportation des mêmes produits animaux. Mais nous allons élargir maintenant cette question en tenant compte de l'ensemble des subventions, y compris couplées, à l'alimentation animale.

60. Si les subventions couplées de la famille des marketing loans (loan deficiency payments, marketing loan gains, net value certificates) sont déjà incluses dans les MGS spécifiques par produit notifiées à l'OMC, une notification correcte implique de les imputer à deux catégories distinctes de MGS spécifiques par produit :

(i) Seuls les MGS spécifiques aux grains non utilisés pour l'alimentation animale dans le pays même (ici les EU) – c'est-à-dire les grains destinés à d'autres besoins internes ou exportés en l'état, y compris donc les tourteaux de soja et le corn gluten feed, ou en produits transformés non animaux – auraient dû être notifiés dans les MGS spécifiques des grains.

⁵⁰ OECD, *Methodology for the measurement of support and use in policy evaluation*, 2002.

⁵¹ Chiffres et références fournis par Tim Wise de Tufts University: ERS, Livestock Dairy and Poultry Outlook (<http://usda.mannlib.cornell.edu/reports/erssor/livestock/ldp-mbb/2002/ldp-m102f.pdf>); Economic and Structural Relationships in U.S. Hog Production, William D. McBride and Nigel Key, Agricultural Economic Report No. (AER818) 60 pp, February 2003.

(ii) Par contre les MGS spécifiques aux grains utilisés dans l'alimentation animale aux EU même auraient dû être notifiés comme MGS des produits animaux – viandes, œufs, produits laitiers – ayant utilisé les aliments du bétail subventionnés.

(iii) Chaque catégorie de subventions aurait due être également notifiée comme subvention à l'exportation soit des grains soit des produits animaux.

61. Pour calculer les subventions à l'alimentation animale, sur la base des données de l'USDA et des données sur les subventions par "grain" de l'Environment Working Group, on peut allouer les subventions au prorata des grains utilisés pour l'alimentation animale eu sein des EU. Il s'agit ici de toutes les catégories de subventions par grain, celles découplées supposées dans la boîte verte comme celles couplées et notifiées dans les MGS spécifiques des grains. Naturellement il ne s'agit que des subventions proprement dites, pas de la part des soutiens des prix du marché pouvant figurer dans les MGS par produit (ce n'est pas le cas pour les grains aux EU, ce soutien des prix du marché ne jouant que pour le lait, le sucre et les arachides).

Subventions aux productions de grains servant à l'alimentation animale (AA) aux Etats-Unis

Subventions, millions \$	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Maïs pour l'AA: M bu	4,693	5,277	5,482	5,468	5,665	5,842	5,864	5,563	5,798
% de maïs pour l'AA	63,41	57,16	59,54	56,03	60,24	58,92	61,71	62,04	57,47
Subventions au maïs	2,724	1,861	2,695	4,826	7,238	7,733	5,488	1,981	2,812
Subventions au maïs AA	1,727	1,064	1,605	2,704	4,360	4,568	3,387	1,229	1,616
Sorgho pour l'AA: M bu	295	516	365	262	285	222	230	170	180
% de sorgho pour l'AA	64,27	64,91	57,57	50,39	47,90	47,13	44,75	47,09	43,80
Subventions au sorgho	238	241	276	490	674	636	451	189	213
Subventions sorgho AA	153	156	159	247	323	300	202	89	93
Orge pour l'AA: M bu	179	217	144	167	140	136	104	84	84
% d'orge pour l'AA	49,86	55,36	40,00	47,44	51,47	42,77	41,94	37,00	30,22
Subventions à l'orge	78	119	114	264	262	290	203	83	70
Subventions orge AA	39	105	46	125	135	124	85	31	21
Blé pour l'AA: M bu	154	308	251	391	283	304	191	126	225
% du blé pour l'AA	7,05	13,53	10,12	15,35	12,31	13,62	9,76	7,78	9,63
Subventions au blé	587	1,672	1,411	2,764	3,696	3,656	2,485	975	1,373
Subventions blé AA	41	226	143	424	455	498	243	76	132
Subventions avoine AA*	7	8	29	46	59	20	6	4	6
Subventions au soja	-	-	-	480	2,491	3,010	4,310	670	1,141
Subventions soja AA**	-	-	-	283	1,470	1,776	2,543	395	673
Total subventions AA	1,967	1,559	1,982	3,829	6,802	7,286	6,496	2,099	2,541

bu = boisseau (bushel) : 1 tonne fait 36,744 bushels pour le blé et le soja, 39,368 bushels pour le maïs et le seigle, 45,930 bushels pour l'orge et 64,832 bushels pour l'avoine.

Sources : <http://usda.mannlib.cornell.edu/reports/erssor/field/fds-bby/fds2005.pdf>;

http://www.usda.gov/nass/pubs/agr04/04_ch1.pdf; <http://www.ewg.org/farm/region.php?fips=00000#topprogs>

On voit l'importance considérable de ces subventions à l'alimentation animale, en particulier de 1998 à 2001, et il s'agit maintenant de les répartir selon les animaux ayant consommé ces grains. En outre ces montants sont sous-estimés car plusieurs aliments du bétail n'ont pas été pris en compte : le corn gluten feed, les tourteaux de coton et d'oléagineux secondaires, les résidus de blé (dont le son) et surtout les subventions à la production de fourrages comme la luzerne, notamment les subventions à son irrigation, car extrêmement gourmande en eau, en Californie notamment.

62. Ces énormes subventions aux produits animaux leur confèrent des MGS spécifiques par produit alors qu'ils n'en avaient pas jusqu'alors : à la viande bovine (29,293 milliards de \$ de valeur de production en 2001), porc (11,430 milliards de \$), volailles et oeufs (24,0 milliards

de \$), mouton (298 millions de \$). Seuls le lait avait déjà une MGS spécifique lié à un prix administré. Tout ceci ajoute 65,021 milliards de \$ à la valeur de la production ayant une MGS en 2001, si bien que la valeur de la production des produits sans MGS spécifique fond à 10,735 milliards de \$ alors qu'elle a été notifiée à 75,756 milliards de \$ en 2001. Ce qui implique que le soutien *autorisé de minimis* par produit chute à 537 millions de \$, et le réduire à 2,5% de la valeur de la production agricole totale le fait tomber à 268 millions de \$!

Toutefois, comme les subventions couplées aux grains ont déjà été notifiées dans leurs MGS spécifiques, la réaffectation d'une partie dans les MGS des produits animaux ne change pas les MGS totales spécifiques par produit à notifier.

Le déficit colossal entre le soutien total ayant des effets de distorsion des échanges autorisés et celui appliqué déjà en 2001 exclut toute possibilité de réduction

63. La réaffectation dans la boîte orange des subventions notifiées à tort dans la boîte verte a accru considérablement les MGS spécifiques par produit et la MGS autre que par produit appliquées.

Sous-notifications des subventions des MGS spécifiques par produit et de la MGS autre que par produit							
Millions de \$	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Subventions supplémentaires à placer dans les MGS spécifiques par produit							
Paiements PFC	-	5 973	6 120	6 001	5 046	5 049	4 040
Subventions/assurances	527	985	977	627	463	1 057	1 434
Sous-total	527	6 958	7 097	6 628	5,509	6 106	5 474
Subventions supplémentaires à placer dans la MGS autre que par produit							
Subvention/crédit agricole	670	664	561	561	561	561	561
Subventions/irrigation*	7 360	7 360	7 360	7 360	7,360	7 360	7 360
Subventions fuel agricole	2 385	2 385	2 385	2 385	2,385	2 385	2 385
Sous-total	10 421	10 415	10 409	10 306	10,306	10 306	10 306
Subventions notifiées	1 386	1 115	567	4 584	7,406	7 278	6 828
MGS APP appliquée*	11 807	11 530	10 976	14 890	17,712	17 584	17 134
<i>de minimis</i> autorisé	9 505	10 285	10 194	9 544	9,237	9 476	9 925
Subventions supplémentaires à notifier dans la MGS totale							
Total	10 948	17 373	17 506	16 934	15 815	16 412	15 780

* Faute de temps, le montant des subventions à l'irrigation estimé pour 2004 a été étendu aux autres années. On n'a pas, à tort, déduit les 300 millions de subventions notifiées pour 2001 ni les montants un peu plus élevés notifiés pour les années antérieures. Cela ne change pas réellement les conclusions.

APP : autre que par produit

Le plus intéressant dans ce tableau est qu'il montre que, même si on peut contester l'exactitude des subventions à l'irrigation – puisque c'est le seul chiffre qui ne repose pas sur des données officielles mais sur des analyses externes, y compris toutefois de plusieurs institutions publiques –, leur totale élimination n'empêcherait pas que le plafond du soutien *de minimis* autre que par produit autorisé a été dépassé de 1999 à 2001 si bien que le montant de la MGS autre que par produit doit être ajouté à la MGS totale appliquée.

64. On peut maintenant réviser les projections faites pour 2001, en redressant les chiffres pour refléter la réalité. On le fera en trois étapes, à chaque fois en plafonnant ou pas les MGS spécifiques par produit : 1) prise en compte seulement de la réduction du soutien *de minimis* spécifique par produit; 2) addition des MGS sous-notifiées; 3) non prise en compte de la sous-notification des subventions à l'irrigation.

a) Prise en compte seulement de la réduction du soutien *de minimis* spécifique par produit :

Contraintes sur la MGS *autorisée*, les soutiens *de minimis autorisés* et TSDE à partir de 2001

Milliards de \$	Appliqué 2001	Autorisé 2001	% baisse proposée/ niveau autorisé	Autorisé:% production	Niveau autorisé	Baisse/ appliqué 2001
MGS totale	14 413	14 413	60%		5 765	8 648
dm SP*	226	537	50%	2.5%	268	-42*
dm NSP**	6 828	9 925	50%	2.5%	4 963	1 865
Boîte bleue	0	0	50%	2.5%	4 963	-4 963*
Σ4éléments	21 467				15 959	5 508
TSDE	21 467	24 875	53%		11 691	9 776

* baisse négative = une hausse * dmSP : *de minimis* spécifique par produit ** *de minimis* autre que par produit

En prenant 2001 comme période de base, la réduction de tout le soutien ayant des effets de distorsion des échanges *autorisé* (TSDE) est déjà énorme : 9,776 milliards de \$ par rapport au niveau appliqué en 2001. Cela implique une réduction supplémentaire de 4,268 milliards de \$ par rapport à la somme des réductions des 4 composantes du TSDE (ligne total des 4 éléments). Cette réduction des soutiens agricoles internes impliquerait des coupes importantes dans les subventions proprement dites puisque la composante soutien des prix du marché des MGD spécifiques par produit (lait, sucre et arachides) compte pour 5,826 milliards de \$.

Contraintes sur la MGS *autorisée*, les soutiens *de minimis autorisés* et TSDE à partir de 2001

Milliards de \$	Appliqué 2001	Autorisé 2001	% baisse proposée/ niveau autorisé	Autorisé:% production	Niveau autorisé	Baisse/appliqué 2001
MGS totale	14 413	19 103	60%		7 641	6 772
dm SP	226	537	50%	2.5%	268	-42*
dm NSP	6 828	9 925	50%	2.5%	4 963	1 865
Boîte bleue	0	0	50%	2.5%	4 963	-4 963
Σ4éléments	21 467				17 835	3 632
TSDE	21 467	29 565	53%		13 896	7 571

* une baisse négative implique une hausse

En l'absence de plafonnement, donc de consolidation, des MGS spécifiques par produit, la MGS autorisée serait encore réduite de 7,571 milliards de \$, 3,939 milliards de \$ de plus que la somme des réductions de ses 4 composantes. La baisse des subventions effectives serait moins affectée si priorité était donnée à la réduction du soutien des prix du marché sur le lait, le sucre et les arachides (bien que des subventions aient été accrues depuis le Farm Bill de 2002 où les arachides sont devenues éligibles aux marketing loans et des paiements pour pertes de marché introduits pour le lait).

b) Addition des MGS sous-notifiées:

Contraintes sur la MGS *autorisée*, les soutiens *de minimis autorisés* et TSDE à partir de 2001

Milliards \$	Appliqué 2001	Autorisé 2001	% baisse proposée/ niveau autorisé	Autorisé:% production	Niveau autorisé	Baisse/appliqué 2001
MGS totale	37 021	14 413	60%		5 765	31 256
dm SP	226	537	50%	2.5%	268	-42*
Boîte bleue	0	0	50%	2.5%	4 963	-4 963*
Σ3éléments	37 247				10 996	26 251
TSDE	37 247	14 950	53%		7 027	30 220

* une baisse négative implique une hausse

L'addition des MGS sous-notifiées montre combine le roi est nu : les EU ne pourraient faire aucune réduction dans leur MGS totale *autorisée* puisque le soutien *autorisé de minimis* autre

que par produit aurait disparu de telle sorte que le soutien *de minimis appliqué* aurait accru d'autant la MGS totale. Surtout les EU auraient déjà une MGS totale appliquée supérieure à la MGS totale *autorisée* de 22,6 milliards de \$! Si bien que la réduction proposée de 60% de la MGS totale ferait passer ce déficit à 31,3 milliards de \$! Quant au TSDE, son niveau *appliqué* excéderait déjà son niveau *autorisé* de 22,3 milliards de \$ en 2001 et la réduction de 53% ferait passer ce déficit à 30,2 milliards de \$!

Contraintes sur la MGS *autorisée*, les soutiens *de minimis autorisés* et TSDE à partir de 2001

Milliards \$	Appliqué 2001	Autorisé 2001	% baisse proposée/ niveau autorisé	Autorisé:% production	Niveau autorisé	Baisse/appliqué 2001
MGS totale	37 021	19 103	60%		7 641	29 380
dm SP	226	537	50%	2.5%	268	-42*
Boîte bleue	0	0	50%	2.5%	4 963	-4 963*
Σ3éléments	37 247				12 872	24 375
TSDE	37 247	19 640	53%		9 231	28 016

* une baisse négative implique une hausse

En l'absence de plafond, donc de consolidation, des MGS spécifiques par produit, les résultats ne sont pas changés fondamentalement. Le déficit avant toute réduction de TSDE autorisé est déjà de 17,6 milliards de \$ en 2001 et opérer une réduction de 53% ferait passer ce déficit à 28,0 milliards de \$!

c) Non prise en compte de la sous-notification des subventions à l'irrigation :

Contraintes sur la MGS *autorisée*, les soutiens *de minimis autorisés* et TSDE à partir de 2001

Milliards \$	Appliqué 2001	Autorisé 2001	% baisse proposée/ niveau autorisé	Autorisé:% production	Niveau autorisé	Baisse/appliqué 2001
MGS totale	29 661	14 413	60%		5 765	23 896
dm SP	226	537	50%	2.5%	268	-42*
Boîte bleue	0	0	50%	2.5%	4 963	-4 963*
Σ3éléments	29 887				10 996	18 891
TSDE	29 887	14 950	53%		7 027	22 860

* une baisse négative implique une hausse

La seule différence notable avec le scénario précédent est donc la réduction de la MGS totale *appliquée* de 7,360 milliards de \$, ce qui est très insuffisant comme on l'a vu pour empêcher la disparition du soutien *de minimis* autre que par produit *autorisé*. Il y a toujours un excès de 15,2 milliards de \$ en 2001 dans la MGS totale *appliquée* par rapport à celle *autorisée* et, après la réduction de 60% du niveau *autorisé*, le déficit passe à 23,9 milliards de \$ tandis que le déficit de TSDE passe de 14,9 à 22,9 milliards de \$ après la réduction de 53% proposée.

Contraintes sur la MGS *autorisée*, les soutiens *de minimis autorisés* et TSDE à partir de 2001

Milliards \$	Appliqué 2001	Autorisé 2001	% baisse proposée/ niveau autorisé	Autorisé:% production	Niveau autorisé	Baisse/appliqué 2001
MGS totale	29.661	19.103	60%		7.641	22.020
dm SP	226	537	50%	2.5%	268	-42*
Boîte bleue	0	0	50%	2.5%	4.963	-4.963*
Σ3éléments	29.887				12.872	17.015
TSDE	29.887	19.640	53%		9.231	20.656

* une baisse négative implique une hausse

Éliminer en plus le plafonnement des MGS spécifiques par produit ne permet pas de mettre fin au cauchemar : le déficit entre les niveaux *autorisé* et *appliqué* de TSDE reste de 10,2 milliards de \$ et la réduction proposée de 53% le doublerait à 20,7 milliards de \$.

Conclusion: les offres des EU seraient un désastre pour les agriculteurs américains eux-mêmes et il est urgent de dénoncer et d'arrêter les tricheries massives des EU

Telles que perçues de Washington, dans tous les cas – donc en prenant comme période de base les années 1999-01 et sans tenir compte de la consolidation des MGS spécifiques à leur niveau appliqué à cette période –, la réduction proposée de 60% de la MGS totale *autorisée* impliquerait une baisse de 8,169 milliards de \$ par rapport au niveau *appliqué* en 1999-01 et la réduction de 53% du soutien total *autorisé* ayant des effets de distorsion des échanges impliquerait une baisse de 7,864 milliards de \$ par rapport au niveau *appliqué* en 1999-01, ce qui nécessiterait de larges coupes dans les subventions agricoles, puisque les composantes "soutien des prix du marché" comptaient pour 5,826 milliards de \$.

Mais cette vue de Washington est aux antipodes de la vérité. Réintégrer dans la boîte orange les tricheries massives passées des EU dans leurs notifications et tenir compte de la non conformité du Farm Bill actuel avec les règles de l'OMC montrent que le roi est nu.

Sans pouvoir réduire sa MGS totale *autorisée*, les EU ont déjà en 2001 une MGS totale *appliquée* supérieure de 22,6 milliards de \$ à la MGS totale *autorisée*, de telle sorte que mettre en œuvre la réduction proposée de 60% ferait bondir ce déficit à 31,3 milliards de \$. Le niveau *appliqué* de tout le soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges dépasserait déjà son niveau *autorisé* de 22,3 milliards de \$ et réduire le niveau *autorisé* de 53% le ferait exploser à 30,2 milliards de \$!

Tout ceci parce que les EU ont triché massivement sur leurs subventions à l'alimentation animale, à l'irrigation, sur les crédits agricoles, sur les réductions de taxes sur le carburant agricole. C'est aussi parce que les contrats de flexibilité de production, les paiements directs et les paiements contra-cycliques auraient dû être notifiés ou auront à être notifiés dans la boîte orange. C'est également parce que le soutien *de minimis* autre que par produit *autorisé* aura disparu de telle sorte que son montant viendra s'ajouter à la MGS totale *appliquée*. De son côté le soutien *de minimis* spécifique par produit *autorisé* aura énormément baissé suite à l'attribution de MGS spécifiques aux viandes (bovine, porcine, ovine et de volailles) du fait de la prise en compte des subventions à l'alimentation animale. Enfin plafonner les MGS spécifiques par produit à leur niveau *appliqué* dans une période de base récente n'était pas une idée géniale car elle aura l'effet inattendu de plafonner la MGS totale *autorisée* au niveau de ces plafonds, donc à un niveau nettement inférieur à son niveau *appliqué* actuel.

La stratégie des EU consistant à forcer à n'importe quel prix l'ouverture des marchés des autres pays à leurs exportations agro-alimentaires est non seulement terriblement dangereuse pour les paysans des pays en développement dont la priorité est de sauvegarder l'accès à leur propre marché intérieur, elle est en outre contradictoire avec la tendance à la baisse de leur excédent des échanges agro-alimentaires depuis 2001. Cet excédent deviendra rapidement un déficit net croissant dès lors que des poursuites à l'OMC anéantiront ses soutiens internes et à l'exportation et que la baisse des droits de douane proposée affaiblira la compétitivité de leurs produits.

Au lieu de la fuite en avant dans le miroir aux alouettes d'un accès accru aux marchés étrangers, les EU vont avoir de plus en plus besoin de défendre la souveraineté alimentaire, le droit de chaque pays, y compris eux-mêmes, de protéger efficacement à l'importation leur marché intérieur dès lors qu'ils ne font aucun tort au reste du monde, en mettant fin à toute exportation à des prix inférieurs à leur coût de production total moyen sans aucune forme de subvention directe et indirecte camouflée dans les boîtes bleue ou verte autorisées par l'OMC.