



Pour débloquer les négociations agricoles les Etats-Unis
doivent d'abord respecter les règles de l'OMC
Jacques Berthelot (berthelot@ensat.fr), Solidarité (<http://solidarite.asso.fr>)
8 février 2007

RESUME

L'interview donné au Washington Trade Daily le 8 janvier 2007 par Crawford Falconer, le Président et facilitateur du Comité de négociation sur l'agriculture, et les positions récentes du G-20 montrent que les principaux débats sur les soutiens internes agricoles portent sur le plafonnement des Mesures générales de soutien (MGS) spécifiques par produit (SP), sur la période de base pour les plafonner, et sur les moyens d'empêcher le transfert des soutiens d'une boîte à l'autre, de la boîte orange à la boîte bleue puis à la boîte verte.

Le présent document s'efforce de clarifier le débat sur les MGS SP, montrant qu'il ne peut pas y avoir différentes périodes de base pour plafonner les MGS SP et pour réduire les niveaux autorisés de la MGS totale consolidée finale, les soutiens *de minimis* et de la boîte bleue, et que cette période doit être 2001-05.

Pour que les négociations à venir puissent se baser sur cette période 2001-05, le document donne toutes les données sur les soutiens internes ayant des effets de distorsion des échanges que les EU auraient dû notifier à l'OMC. Toutes ces données sont basées sur des chiffres officiels que l'on peut trouver sur le site de l'USDA ou qui ont été notifiés à l'OCDE et que l'on peut aussi télécharger.

Il montre que les propositions de l'USDA du 30 janvier 2007 pour le Farm Bill 2007 ne peuvent empêcher les Paiements directs de tomber dans la boîte orange (ou MGS, mesure globale de soutien, en terme technique) en dépit d'une totale flexibilité pour produire n'importe quelle culture. De même, baser les nouveaux Paiements contra-cycliques sur les recettes plutôt que sur les prix n'autorise pas à les placer dans la nouvelle boîte bleue créée par l'Accord-cadre du 31 juillet 2004.

Le document donne, pour les périodes 1995-00, 1999-01 et 2001-05, les données des subventions de la MGS autre que par produit (APP) et des MGS SP que les EU ont sous-notifiées ou pas notifiées du tout dans le passé.

La notification correcte des subventions de la MGS APP implique que les EU ont largement dépassé le plafond de l'exemption *de minimis* APP, de 5% de la valeur de la production agricole totale, chaque année de la période 2001-05, comme ils l'avaient déjà fait durant 5 des 6 années de la période 1995-00 et les trois années de la période 1999-01¹. Il en résulte que leur proposition de plafonner le soutien *de minimis* à 2,5% de la valeur de la production agricole totale à la fin de la période de mise en œuvre du prochain Accord sur l'agriculture (AsA) est encore moins faisable. Cela a pour effet d'ajouter l'ensemble de la MGS APP aux MGS SP si bien que la MGS totale appliquée a déjà explosé bien au-delà de son niveau autorisé de 19,103 milliards de \$ (Md\$), et il n'y a donc aucune marge de manoeuvre pour réduire la MGS totale appliquée!

¹ J. Berthelot, *Les simulations mystificatrices du Canada sur les réductions des soutiens agricoles internes des Etats-Unis ayant des effets de distorsion des échanges*, Solidarité, 30 juin 2006.

Afin d'évaluer la faisabilité de la proposition des EU de réduire de 53% l'ensemble des soutiens internes autorisés ayant des effets de distorsion des échanges (SIDE), on commence par rappeler aux Membres de l'OMC que le soutien *de minimis* spécifique par produit (dmSP) autorisé n'est pas égal à 5% de la valeur totale de la production agricole, comme pour le soutien dmAPP, mais seulement à 5% de la valeur de la production des produits sans MGS SP.

Il est montré que la prise en compte des subventions aux intrants de loin les plus importantes des EU, celles aux aliments du bétail, a pour effet de réduire considérablement le soutien *de minimis* autorisé puisqu'elles confèrent des MGS SP à tous les produits animaux.

Finalement le soutien interne total autorisé ayant des effets de distorsion des échanges (STDE) calculé sur la période de base 2001-05 a été de 43,770 Md\$: 19,103 Md\$ pour la MGS totale consolidée finale + 2,745 Md\$ pour le soutien dmSP + 10,961 Md\$ pour le soutien dmAPP + 10,961 Md\$ pour la boîte bleue. Et le réduire de 53% le descendrait à 20,572 Md\$.

Cependant, puisque les EU ont proposé de réduire, à la fin la période de mise en oeuvre du prochain AsA, leur MGS totale consolidée finale (MTCF) de 60% et de plafonner à 2.5% de la valeur de la production agricole les 2 soutiens *de minimis* ainsi que la boîte bleue (BB), la somme de ces engagements réduira le STDE autorisé à 19,975 Md\$: 7,641 Md\$ (MTCF) + 1,372 Md\$ (dmSP) + 5,481 Md\$ (dmAPP) + 5,481 Md\$ (BB). Et, conformément au paragraphe 8 de l'Accord-cadre, c'est la somme de ces engagements séparés qui prévaut lorsqu'elle est inférieure au SIDE.

Comme on a montré que la MGS totale appliquée a déjà atteint 25,778 Md\$ en moyenne durant la période 2001-05 et 26,143 Md\$ en 2005, la proposition des EU de réduire de 53% leur STDE autorisé est totalement vide, en supposant même que les soutiens appliqués *de minimis* et de la boîte bleue soient nuls.

C'est pourquoi l'exigence des autres Membres de l'OMC que les EU réduisent leur SIDE autorisé à au plus 15 Md\$ (UE et Inde) ou même à 12-13 Md\$ (Brésil) est totalement déplacée et prouve seulement qu'ils ignorent les règles de l'OMC (y compris les précédents de son Organe d'appel) ainsi que le niveau effectif des soutiens agricoles internes des EU. Ou, pire, qu'ils s'en moquent.

Introduction

Tout le monde convient que le blocage des négociations du Doha Round est principalement imputable au dossier agricole, en particulier à la réticence des Etats-Unis (EU) d'offrir une réduction de ses soutiens agricoles internes ayant des effets de distorsion des échanges supérieure à celle faite le 10 octobre 2005, ce qui conduirait probablement l'UE à accepter de réduire ses droits de douane agricoles au-delà de sa propre offre du 28 octobre 2005.

Si les négociations agricoles sont bloquées c'est parce que les EU ne pourraient même pas réduire leurs soutiens distorsifs actuels s'ils devaient respecter les règles de l'OMC, y compris les précédents de son Organe d'appel.

L'interview de Crawford Falconer au Washington Trade Daily ne contribue pas à clarifier le débat puisque ses déclarations sont particulièrement absconses, même pour un expert de ces questions et je suis prêt à parier qu'il y a moins de 10 négociateurs de l'OMC ayant compris ce qu'il voulait dire précisément. De fait Falconer confesse lui-même: "*Il s'agit d'une affaire drôlement obscure*"!

Pourtant cette obscurité peut s'expliquer largement par la complexité de certains de ses outils – tels que les MGS spécifiques par produit et le soutien *de minimis* spécifique par produit –, par des calendriers de réduction des soutiens contradictoires avec les règles de l'Accord sur l'Agriculture (AsA), par la définition de la nouvelle boîte bleue dans l'Accord-cadre du 31 juillet 2004 en contradiction avec l'AsA, et ceci dans un contexte de tricheries massives et de jeu de transfert des soutiens d'une boîte à l'autre par les deux principaux joueurs, l'UE et les EU.

Il est dommage que Crawford Falconer, l'une des rares personnes connaissant pertinemment les tricheries massives de l'UE et des EU, prétende qu'il n'est pas autorisé à rappeler les règles de l'OMC à ses Membres, ce qui est étrange pour une institution proclamant qu'elle est fondée sur des règles.

C'est dans ce contexte ambigu que le présent document s'efforce d'apporter un peu de lumière et des données concrètes, qui soulignent les tours de passe-passe et tricheries avérées des principaux joueurs. L'analyse se concentre sur les EU puisque nous avons déjà identifié la plupart des tricheries de l'UE².

Le 10 octobre 2005 les EU ont offert de réduire, à la fin de période de mise en œuvre du prochain Accord sur l'agriculture (AsA) issu du Doha Round, de 60% leur MGS totale consolidée finale (MTCF) *autorisée* – la Mesure Globale de Soutien, dite boîte orange, est la somme des MGS spécifiques par produit (MGS SP) et de la MGS autre que par produit (MGS APP) –, c'est-à-dire de 19,03 Md\$ à 7,641 Md\$. Ils ont aussi offert de réduire à la fin de cette période de 53% le soutien interne total ayant des effets de distorsion des échanges (STDE) autorisé, qui comprend la MGS totale consolidée finale (MTCF) + les soutiens *de minimis* spécifiques par produit (dmSP) + le soutien *de minimis* autre que par produit (dmAPP) + la boîte bleue. Ils ont enfin offert de plafonner à 2,5% de la valeur de la production agricole les 2 soutiens *de minimis* (dmSP et dm APP) ainsi que la boîte bleue (BB) appliqués à la fin de cette période.

I – La question du plafonnement des MGS spécifiques par produit

➤ **Il a été décidé dans l'Accord-cadre** (paragraphe 9) que, "*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*".

➤ **La principale raison de plafonner les MGS SP**: il est généralement admis que le plafonnement des MGS SP a été décidé pour réduire la trop grande flexibilité laissée aux pays Membres développés, en particulier aux EU, d'accroître beaucoup les MGS SP appliquées de certains produits quand bien même ils réduiraient leur MGS totale appliquée. En effet une telle flexibilité a été dommageable pour d'autres Membres, à travers notamment les marketing loans (LDP) et les paiements contra-cycliques (PCC) qui varient de façon inversement proportionnelle au niveau du prix :

✓ Par exemple les subventions au maïs ont évolué de 2 Md\$ en 2002 à 9,4 MD\$ en 2005 (y compris les Paiements directs et les Paiements contra-cycliques, PCC) mais ils chuteront fortement en 2006 et 2007 et seront limités à environ 2,1 Md\$ de Paiements directs fixes puisque les prix plus élevés n'autoriseront pas de PCC et de LDP. Selon un rapport du Service de Recherche du Congrès (CRS), "*De l'année budgétaire 1996 à celle de 2005, les subventions au*

² J. Berthelot, *Evaluation des soutiens agricoles internes de l'UE ayant des effets de distorsion des échanges en vue de reconstruire des règles des échanges agricoles soutenables*, Solidarité, 29 décembre 2006.

mais ont été en moyenne de 4,5 Md\$ par an, mais se sont étalées de 1,1 Md\$ l'année budgétaire 1996 à 10,1 MD\$ celle de 2000."³

➤ **Plafonner les MGS SP soulève plusieurs questions:**

✓ Plafonner les MGS SP à leur niveau appliqué dans une période agréée créera une nouvelle MGS totale consolidée plus basse que la MGS totale consolidée finale (MTCF) de fin 2000, ce qui n'a pas été compris par les négociateurs : puisque plafonner les MGS SP à leur niveau appliqué durant une période de base agréée s'applique à toutes les MGS SP, leur somme sera plafonnée également. Et, tant que la MGS autre que par produit (APP) reste dans les limites du niveau d'exemption *de minimis* égal à 5% de la valeur de la production agricole totale et n'est donc pas incluse dans la MGS totale appliquée – ce qui a toujours été le cas pour les EU et l'UE dans leurs notifications de 1995 à 2001, il est vrai parce qu'ils ont triché –, alors la MGS totale appliquée est identique à la somme des MGS SP appliquées. Donc plafonner les MGS SP à leur niveau appliqué durant une période agréée créera une nouvelle "MGS totale de base consolidée" dès lors que la MGS APP appliquée sera nulle et non incorporée à la MGS totale appliquée car inférieure au seuil d'exemption *de minimis*. Comme il est impossible d'avoir deux différentes MGS totales consolidées, c'est la nouvelle, créée de façon imprévue par l'Accord-cadre, qui devra prévaloir. Autrement dit la nouvelle MGS totale consolidée devrait être définie comme la somme des MGS SP plafonnées. La conséquence est que c'est de cette MGS totale plafonnée (ou de la somme des MGS SP plafonnées) et non de la MTCF que l'engagement de réduction de 60% devrait être calculé, ce qui accroîtrait beaucoup cette réduction.

✓ Comme le dit Falconer, l'autre problème lié au plafonnement des MGS SP est celui de la période de base. Les EU sont le seul Membre de l'OMC à défendre les années 1999-2001 comme période de base tandis que tous les autres Membres plaident pour 1995-2000, c'est-à-dire la période de mise en œuvre de l'Uruguay Round. La position des EU est évidente puisque leur MGS totale moyenne appliquée – ou si l'on préfère la moyenne appliquée de la somme de leurs MGS SP – a été de 16,026 Md\$ pour 1999-01 contre 10,401 Md\$ pour 1995-00. Inversement le choix de l'UE pour 1995-00 est dû au fait que sa MGS totale moyenne appliquée était de 48,242 Md€ en 1995-00 contre 43,607 Md€ en 1999-01.

✓ Or si l'on tient compte, comme on vient de le montrer, que plafonner les MGS SP appliquées est la même chose que les consolider (et la même chose que consolider la MGS totale) à un niveau inférieur à celui de la MTCF – qui a été atteinte fin décembre 2000, à 19,103 Md\$, pour les EU et à fin juin 2001, à 67,159 Md€, pour l'UE –, l'offre des EU de réduire de 60% sa nouvelle MGS totale (somme des MGS SP) la fera tomber à 6,410 Md\$ avec la période de base 1999-01 et à 4,160 Md\$ avec la période de base 1995-00, au lieu des 7,641 Md\$ pour la MTCF de fin 2000. Pour l'UE, la réduction de 70% de sa nouvelle MGS totale la fera tomber à 13,080 Md€ avec la période de base 1999-01 et à 14,473 Md€ avec la période de base 1995-00, au lieu de 20,148 Md€ pour la MTCF de fin juin 2001.

✓ Cependant ni 1999-01 ni 1995-00 ne peuvent être choisies comme période de base pour plafonner les MGS SP – et plus largement comme période de base pour les engagements de réduction des divers soutiens internes distorsifs – parce que cela est totalement contradictoire avec l'AsA, l'Accord-cadre et la Déclaration ministérielle de l'OMC à Hong-Kong :

❖ L'AsA stipule au paragraphe 8 de l'article 1 : "(h).i Pour ce qui est du soutien accordé pendant la période de base (c'est-à-dire la "MGS totale de base") et du soutien maximal qu'il est permis d'accorder pendant toute année de la période de mise en œuvre ou ensuite (c'est-à-dire les "Niveaux d'engagement consolidés annuels et finals")", l'alinéa précédent (f) ayant précisé que "l'expression "période de mise en œuvre" s'entend de la période de six ans commençant en 1995". Il en résulte que la MTCF, valable aussi pour les années suivantes, est celle prévalant à fin décembre 2000 pour les EU (ou juin 2001 pour l'UE). En effet la période de

³ Randy Schnepf and Jasper Womach, *Potential Challenges to U.S. Farm Subsidies in the WTO*, CRS Report for Congress, October 25, 2006, <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL33697.pdf>

mise en oeuvre est basée sur les campagnes de commercialisation et chaque Membre a le droit de la commencer n'importe quel mois, celle de l'UE courant de juillet à fin juin alors que les notifications des EU se font par année civile.

❖ Tous les documents officiels de l'UE et des EU ont confirmé que la MTCF est bien celles prévalant à ces dates:

▪ L'USDA a reconnu que *"la réduction de 60 pourcent fait chuter la plafond de la MGS à 7,6 Md\$"*⁴, somme calculée par rapport aux 19,1 Md\$ atteints fin décembre 2000.

▪ Le 22 mai 2006, le Canada a communiqué un rapport sur "Des simulations des soutiens agricoles internes" (JOB(06)/151), basé sur les données transmises par l'UE, les EU et le Japon, où les montants de la MTCF sont toujours ceux de fin décembre 2000 pour les EU (ou juin 2001 pour l'UE) et il n'y a jamais eu aucune contestation à ce sujet à l'OMC.

❖ Il est donc impossible d'utiliser différentes périodes de base pour plafonner les MGS SP *appliquées* et la MTCF, si bien que la période devrait débuter en janvier 2001 pour les EU et en juillet 2001 pour l'UE. Et, comme la dernière campagne de commercialisation notifiée par les EU est précisément 2001, c'est de janvier 2001 que la période de mise en oeuvre pour plafonner les MGS SP doit démarrer et elle devrait s'étendre jusqu'en 2005 incluse. L'UE a fini par notifier ses soutiens agricoles internes le 8 décembre 2006 pour 2002-03 et 2003-04.⁵

❖ Le paragraphe 7 de l'Accord cadre stipule : *"Le niveau de base global de tout le soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges, mesuré par la MGS totale consolidée finale plus le niveau de minimis permis et le niveau convenu au paragraphe 8 ci-dessous pour les versements de la catégorie bleue sera réduit suivant une formule étagée."* Puisque la MTCF n'a été atteinte que fin 2000 pour les EU (et fin juin 2001 pour l'UE), on ne peut pas utiliser différentes périodes de base pour les 3 composantes du soutien interne total distorsif des échanges (STDE) et c'est aussi à ces dates que la période de base doit démarrer.

❖ Si les dernières notifications des soutiens agricoles des EU à l'OMC sont seulement pour 2001 – elles ont un retard de plus de 4 ans puisqu'elles auraient dû être transmises au plus tard 4 mois après la fin de la campagne de commercialisation comme cela avait été décidé par l'OMC le 8 juin 1995⁶ –, c'est parce que les EU entendent notifier leurs Paiements contra-cycliques (PCC, créés par le Farm Bill de 2002) dans la nouvelle boîte bleue décidée par l'Accord-cadre de l'OMC. Cependant cet Accord-cadre ne deviendra une loi de l'OMC que si le Doha Round est conclu. Entre temps les PCC devraient être notifiés dans la MGS APP, comme le reconnaît le rapport susmentionné du CRS : *"Parce que les PCC n'ont pas été distribués avant l'année civile 2003, ils doivent encore être notifiés à l'OMC. Cependant, le découplage du produit mais la nature liée au prix des PCC suggèrent qu'ils seront vraisemblablement notifiés comme soutien de la MGS autre que par produit selon les critères actuels de l'OMC."* Et ce d'autant plus qu'ils ont remplacé les "paiements pour pertes de marché" qui ont été notifiés à juste titre dans la MGS APP.

❖ Ce retard délibéré est reconnu par le CRS qui admet qu'il ne devrait pas y avoir de problème pour notifier les soutiens internes jusqu'en 2006 inclus : *"Le retard croissant à notifier à l'OMC les soutiens internes aux cultures, particulièrement de la part de ces pays ayant les plus fortes subventions internes — les Etats Unis, l'UE, et le Japon — ont diminué la capacité des pays tiers à utiliser les notifications comme base de leur contestation... Cependant l'USDA publie régulièrement des estimations des programmes agricoles des soutiens pour les campagnes agricoles passées, en cours et de leurs perspectives. Il en résulte que les données sur les dépenses de subventions de l'USDA sont disponibles jusqu'à l'année budgétaire 2007."*¹ De fait ce rapport du CRS donne tous les chiffres des principales subventions jusqu'en 2006 avec des estimations pour 2007.

⁴ USDA, *Risk Management*, 2007 Farm Bill Themes Papers, May 2006.

⁵ G/AG/N/EEC/53, WTO, 8 December 2006.

⁶ WTO, Committee on Agriculture, *Notification requirements and formats*, G/AG/2, 30 June 1995.

❖ La même chose se vérifie pour l'UE puisqu'il est possible de trouver les subventions effectives dans le Budget de l'UE jusqu'en 2006 avec les chiffres projetés pour 2007. Et l'UE comme les EU ont notifié leurs subventions agricoles internes à l'OCDE afin de lui permettre de publier son rapport annuel "*Politiques agricoles des pays de l'OCDE. Suivi et évaluation 2006*"⁷. Même si l'UE a récemment notifié ses soutiens internes pour 2002-03 et 2003-04, son retard reste de plus de 2 ans.

❖ Autrement dit il n'y a aucun problème technique pour que l'UE et les EU fixent la période de base du Doha Round de 2001 à 2005 mais ils ont une absence manifeste de volonté politique de le faire pour les raisons susmentionnées.

II – Les subventions agricoles internes effectives de la boîte orange des Etats-Unis pour les périodes 1995-00, 1999-01 et 2001-06

Au delà de la question du retard des notifications, le problème le plus important est celui des tricheries massives des EU et de l'UE dans ces notifications depuis le début de l'OMC en 1995, en plaçant dans la boîte verte des subventions à classer en boîte orange ou en oubliant de notifier, ne serait-ce qu'en boîte verte, certaines subventions aux intrants. On se concentrera ici sur les EU et on verra que leurs tricheries sont implicitement reconnues dans le rapport du CRS, au moins pour certaines subventions.

1) Les paiements des contrats de flexibilité de production, les paiements directs et les paiements contra-cycliques sont dans la boîte orange

➤ Les paiements des "Contrats de flexibilité de production" (CFP) jusqu'en 2001 et les "paiements directs" (PD) depuis 2002 doivent être placés dans la MGS APP

✓ Citons à nouveau le rapport du CRS : "*Un élément clé de la détermination du panel [cotton] au sujet de la Clause de paix était que les paiements des "Contrats de flexibilité de production" (CFP) des EU effectués au titre du farm bill 1996 et les Paiements directs (PD) faits au titre du farm bill 2002 n'ont pas rempli les conditions de la Boîte Verte pour le soutien au revenu découplé. La disqualification résulte des restrictions aux cultures de fruits, légumes et de riz sauvage... Bien que le panel n'ait pas déclaré que les paiements des CFP et les PD devaient être notifiés comme paiements de la boîte orange, le panel l'a totalement impliqué. Cette découverte particulière... établit un précédent pour interpréter le statut de notification des paiements directs des EU. En tant que tel, le jugement représente une vulnérabilité évidente dès lors qu'un autre pays choisirait de contester spécifiquement le statut de notification des paiements des CFP et des PD. Une telle poursuite auprès de l'Organe de règlement des différends aurait en cas de victoire d'importantes implications pour la capacité des Etats-Unis de respecter leurs engagements de soutiens internes. Qu'arriverait-il si les paiements des CFP et les PD étaient inclus dans la boîte orange plutôt que dans la boîte verte? Deux analyses économiques concluent que les Etats-Unis auraient violé leur limite de MGS, qui est de 19,1 milliards de \$, durant les années 1998, 1999, 2000, 2001, et 2006. Une nouvelle législation serait nécessaire pour rendre ces paiements directs conformes à la boîte verte*".

✓ C'est pourquoi 4,953 Md\$ doivent être ajoutés à la MGS APP en moyenne de 2001 à 2005 (voir tableau 2 plus bas).

✓ Les propositions de l'USDA pour le Farm Bill 2007 présentées le 31 janvier 2007 soulignent la nécessité de consolider le statut "boîte verte" des Paiements directs : "*Pour s'assurer que les paiements directs seront considérés comme une aide de la boîte verte n'ayant pas d'effets de distorsion des échanges, l'Administration propose que la disposition du farm bill*

⁷ Ces données, présentées à la presse le 21 juin 2006, peuvent être téléchargées : http://www.oecd.org/document/54/0,2340,fr_2649_33773_35009718_1_1_1_1,00.html

2002 limitant la flexibilité de plantation sur les surfaces de base en excluant les fruits, légumes et riz sauvage soit éliminée." Mais aussi : "Dans le contexte des obligations vis-à-vis de l'Organisation Mondiale du Commerce, réactualiser les bases et les rendements des paiements directs les lierait plus étroitement à la production en cours et pourrait mettre en péril leur statut "boîte verte", faisant considérer ces paiements comme une aide ayant des effets de distorsion des échanges de la "boîte orange"... Pour éviter de mettre en péril le statut de soutien "boîte verte" sans effets de distorsion des échanges des paiements directs, les surfaces de base et les rendements des paiements directs ne doivent pas être réactualisés."

✓ Cependant le simple fait de supprimer l'objection de l'Organe d'appel de l'OMC – que les Paiements directs ne sont pas pleinement découplés puisque les agriculteurs n'ont pas le droit de produire des fruits et légumes et du riz sauvage – ne sera pas suffisant pour les abriter de poursuites pour des raisons de dumping. En effet, dans l'affaire "Produits laitiers du Canada", l'Organe d'appel a établi le 3 décembre 2001 un précédent encore plus important, stipulant que le dumping doit prendre en compte toutes les subventions internes bénéficiant aux produits exportés : "Nous considérons que la distinction entre les disciplines en matière de soutien interne et les disciplines en matière de subventions à l'exportation définies dans l'Accord sur l'agriculture seraient également affaiblies si un Membre de l'OMC était habilité à utiliser le soutien interne, sans limite, pour soutenir les exportations de produits agricoles (paragraphe 91)... Le potentiel qu'ont les Membres de l'OMC d'exporter leur production agricole est préservé, pour autant qu'aucune vente destinée à l'exportation effectuée par un producteur à un prix inférieur au coût de production total ne soit financée en vertu d'une mesure des pouvoirs publics" (paragraphe 92).

✓ En outre, selon le rapport de l'Organe d'appel sur le coton du 3 mars 2005, "Durant l'audition orale, les Etats-Unis ont admis que les agriculteurs prennent leur décision de semis en fonction des prix attendus comme des subventions attendues" (paragraphe 440), y compris les paiements directs.

✓ Une autre raison, sur laquelle on reviendra plus largement plus loin, de placer dans la boîte orange les CFP et les PD, est qu'une grande partie d'entre eux a été octroyé aux grains utilisés comme aliments du bétail, c'est-à-dire à des subventions aux intrants. Par exemple 1,278 Md\$ de CFP, soit 31,6% du total en 2001, ont été octroyés aux grains servant à l'alimentation du bétail⁸.

➤ **La même observation s'applique aux paiements contra-cycliques (PCC)**

✓ Comme cité plus haut, "Le découplage du produit mais la nature liée au prix des PCC suggèrent qu'ils seront vraisemblablement notifiés comme soutien de la MGS autre que par produit selon les critères actuels de l'OMC", d'autant plus que les "paiements pour pertes de marché", que les PCC ont remplacés depuis 2002, avaient été notifiés à juste titre dans la MGS APP. Cela ajoutera 1,540 Md\$ en moyenne dans la MGS APP de 2001 à 2005 (voir tableau 2).

✓ La proposition de l'USDA pour le nouveau Farm Bill de baser désormais les PCC sur les recettes et non plus sur les prix ne les rendra pas éligibles à la boîte verte:

❖ Car ils dépendront de la "recette nationale effective par are pour le produit" qui est "égale au rendement moyen national du produit multiplié par le plus élevé de : (1) le prix du marché moyen de la saison et (2) le loan rate [taux du prêt, prix minimum en fait] du produit".

❖ Comme toute recette est le produit d'un rendement par un prix, cela contredit les conditions (ii) and (iii) du Soutien au revenu découplé de l'Annexe 2, paragraphe 6, de l'AsA :

▪ "(ii) 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.

⁸ Jacques Berthelot, *Le roi est nu : l'impossible promesse des Etats-Unis de charcuter leurs soutiens agricoles*, Solidarité, 7 November 2005 (<http://solidarite.asso.fr/home/Agriculture06.php>); *Soaking Up the Bucks, Irrigation Subsidies*, <http://www.greencissors.org/agriculture/irrigation.htm>

▪ (iii) *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."*

✓ En fait l'USDA désire placer les PCC proposés, basés sur les recettes, dans la nouvelle boîte bleue prévue au paragraphe 13 de l'Accord-cadre du 31 juillet 2004 pour pouvoir accueillir les PCC actuels:

❖ Ce paragraphe stipule : *"Versements directs n'exigeant pas qu'il y ait production si : ces versements sont fondés sur des superficies et des rendements fixes et invariables; ou les versements pour le bétail sont effectués pour un nombre de têtes fixe et invariable; et ces versements sont effectués pour 85 pour cent ou moins d'un niveau de base de la production fixe et invariable."*

❖ Mais les PCC proposés, basés sur les recettes, ne peuvent respecter les conditions de cette nouvelle boîte bleue puisqu'ils ne sont pas *"basés sur des bases et rendements fixes et invariables"* mais dépendent du *"rendement moyen national du produit multiplié par le plus élevé de : (1) le prix du marché moyen de la saison et (2) le loan rate du produit"*.

❖ De plus, puisque *"Le paiement basé sur les recettes d'un produit serait déclenché quand la recette nationale effective par are du produit est inférieure à la recette nationale d'objectif par are"*, qui elle-même *"serait égale au prix d'objectif du farm bill 2002 moins le taux du paiement direct du farm bill 2002 multiplié par le rendement national moyen du produit durant les campagnes de production 2002-2006, en excluant l'année la plus haute et l'année la plus basse"*, la référence à cette période 2002-06 signifie une réactualisation effective, et en fait une hausse significative, de la recette d'objectif par are puisque la moyenne "olympique" des rendements pour 2002-06 a été significativement supérieure pour la plupart des cultures de programme à son niveau de la période 1998-2001, du moins pour le coton upland (+24%), le riz (+10,8%), les arachides (+9,9%), le maïs (+7,7%) et le soja (+7,1%). Ce n'est que pour le sorgho (-9%) et le blé (-1,7%) que les rendements ont été inférieurs en 2002-06. Par conséquent les PCC prévus ne seront pas *"basés sur des bases et rendements fixes et invariables"*.

Tableau 1 – Rendements moyens des cultures de programme pour les PCC : 1981-85, 1998-01 et 2002-06

Cultures (boisseaux)*	Moyenne 1981-85	Moyenne 1998-01	Moyenne olympique** 2002-06
Maïs	106,1	135,9	146,4
Orge	53,3	59,6	61,6
Sorgho grain	59,0	64,5	59,2
Blé	37,2	42,0	41,3
Avoine	57,4	61,4	62,4
Riz (cwt, 100 livres, 45,359 kg)	4 898	6 061	6 716
Soja	30,1	38,3	41,0
Coton upland (bale)*	573	634	786
Arachide (livre, 453,59 grammes)	2 691	2 711	2 980

Source: <http://usda.mannlib.cornell.edu/MannUsda/viewDocumentInfo.do?documentID=1046>

* le poids d'un boisseau diffère selon les grains : 14,515 kg pour avoine, 21,772 kg pour orge, 25,4 kg pour maïs, sorgho et seigle, 27,216 kg pour blé et soja. Une bale de coton fait 480 livres soit 217,72 kg.

** Une moyenne "olympique" est celle de 3 années d'une période de 5 ans en excluant le montant le plus élevé et le montant le plus faible.

❖ En fait en proposant de remplacer les PCC actuels basés sur les prix par des PCC basés sur les recettes, l'USDA cherche à camoufler la réactualisation effective des rendements moyens de la période 1998-2001 utilisée pour définir les PCC actuels du Farm Bill 2002.

❖ Pourtant l'USDA a souligné que les anticipations des agriculteurs générées par les PCC en montrent la nature couplée : *"La base pour la répartition des prestations des PCC peut affecter les anticipations 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 anticipations 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, 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".⁹

❖ Précisément, les agriculteurs ont eu le choix en 2002 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 par rapport aux niveaux de base de la période 1981-85. 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"¹⁰.

❖ 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".

❖ Surtout les PCC basés sur les recettes, pas plus que les PCC actuels basés sur les prix, ne respectent pas l'exigence fondamentale du paragraphe 1 de l'Annexe 2 de l'AsA que "Toutes les mesures qu'il est demandé d'exempter devront être conformes aux critères de base suivants:... b) le soutien en question n'aura pas pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs". En effet il est clair qu'un soutien basé sur les recettes est déjà un soutien des prix puisque toute recette unitaire est le produit d'un prix par un volume de production unitaire, c'est-à-dire par un rendement.

❖ Dans l'affaire du coton, l'Organe d'appel a jugé le 3 mars 2005 que les PCC ont des effets de distorsion des échanges, donc sont dans la boîte orange, et les convertir en PCC basés sur les recettes ne changera rien à cette conclusion puisqu'il "confirme la constatation formulée par le Groupe spécial aux paragraphes 7.388, 7.413, 7.414 et 8.1 b) de son rapport, à savoir que les versements au titre de contrats de flexibilité de la production et les versements directs ne sont pas des mesures de la catégorie verte"¹¹.

❖ En outre, l'Organe d'appel a confirmé que les paiements directs, les PCC et les subventions aux assurances des cultures sont en fait spécifiques par produit quand il "confirme la constatation formulée par le Groupe spécial aux paragraphes 7.518 et 7.520 de son rapport, à savoir que les versements au titre du programme Step 2 en faveur des utilisateurs nationaux, les

⁹ <http://www.ers.usda.gov/Features/FarmBill/analysis/counterCyclicalPayments2002act.htm>

¹⁰ 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.

¹¹ Etats-Unis, *Subventions au coton upland, Rapport de l'Organe d'appel*, OMC, WT/DS267/AB/R, 3 mars 2005.

versements au titre de programmes de prêts à la commercialisation, les versements au titre de contrats de flexibilité de la production, les versements d'aide pour perte de parts de marché, les versements directs, les versements anticycliques, les versements au titre de l'assurance-récolte et les versements pour les graines de coton (les "mesures de soutien interne contestées") accordaient "un soutien pour un produit spécifique", à savoir, le coton upland".

❖ Et le rapport du panel a souligné que la coexistence des subventions spécifiques soi-disant de la boîte verte avec les subventions spécifiques de la boîte orange permettait de les considérer, elles et leurs effets, de façon conjointe: "Le texte introductif de l'article 5 de l'Accord SMC dispose ce qui suit: "Aucun Membre ne devrait causer, en recourant à l'une quelconque des subventions visées aux paragraphes 1 et 2 de l'article premier, d'effets défavorables pour les intérêts d'autres Membres, c'est-à-dire ...". L'article 5 fait référence aux effets défavorables causés par le recours à l'une quelconque des subventions spécifiques au sens de l'Accord SMC. L'article 6.3 c) prescrit un examen de l'"effet [de] la subvention" en ce qui concerne le prix ("empêche[ment] de[] hausses de prix ... dans une mesure notable") et fait référence à un "produit subventionné"... Ces références textuelles à "l'une quelconque des subventions" et à l'"effet [de] la subvention" autorisent un examen intégré des effets de toutes subventions ayant un lien suffisant avec le produit subventionné et la variable particulière axée sur les effets qui font l'objet de l'examen. Par conséquent, dans notre analyse de l'empêchement de hausses de prix au titre de l'article 6.3 c), nous examinons une variable axée sur les effets – les prix – et un produit subventionné – le coton upland. Dans la mesure où il existe avec ces éléments un lien suffisant parmi les subventions en cause de sorte que les effets de ces subventions se manifestent collectivement, nous pensons que nous pouvons légitimement considérer ces subventions comme une "subvention" et les regrouper, elles et leurs effets. Nous trouvons des éléments contextuels à l'appui de ce point de vue dans l'article 6.1 et l'Annexe IV, qui se rapportaient au concept de subventionnement ad valorem total et prévoyaient ce qui suit "[a]ux fins de la détermination du taux global de subventionnement pendant une année donnée, les subventions accordées au titre de différents programmes et par des autorités différentes sur le territoire d'un Membre seront totalisées".¹²

❖ C'est pourquoi les PCC proposés, basés sur les recettes, seront placés dans la boîte orange.

2) Les EU ont largement sous-notifié ou pas notifié plusieurs subventions de la boîte orange

➤ **Les subventions aux assurances agricoles:** le rapport du CRS montre que les subventions moyennes aux assurances agricoles ont été de 3,080 Md\$ de 2002 à 2006, et les montants notifiés pour 1996 à 2001 sont bien inférieurs à ceux comptabilisés au Budget des EU, comme on l'a déjà montré. Ces chiffres supérieurs sont pratiquement identiques à ceux présentés par l'USDA dans son document sur le Farm Bill 2007 sur la Gestion du risque¹³.

➤ D'autres subventions de la MGS APP ne sont pas notifiées à l'OMC mais l'ont été à l'OCDE de 2002 à 2005

✓ Les subventions sur l'utilisation des pâturages publics, notifiées à l'OMC jusqu'en 2001 : 57 millions de \$ par an;

✓ Les subventions jamais notifiées à l'OMC mais notifiées à l'OCDE telles que les subventions sur l'énergie (en fait exemptions fiscales sur le fuel agricole) pour 2,385 Md\$ par an de 1995 à 2005¹⁴;

¹² Paragraphe 7.1192 de *Etats-Unis – Subventions au coton upland*, Rapport du panel, OMC, WT/DS267/R, 2004.

¹³ Tableau 2 de USDA, *Risk Management*, 2007 Farm Bill Themes Papers, May 2006.

¹⁴ http://www.oecd.org/document/55/0,2340,fr_2649_33775_36956855_1_1_1_1,00.html

✓ Les subventions sous-notifiées à l'OMC par rapport à celles notifiées à l'OCDE: celles sur les prêts agricoles : 610 million de \$ par an contre 48,8 millions de \$ notifiés à l'OMC (même source de l'OCDE);

✓ Les subventions manifestement sous-notifiées à l'OMC comme à l'OCDE : celles sur l'irrigation : 300 millions de \$ notifiés pour 2001 quand la vérité est plutôt 10 fois plus puisque certaines évaluations dépassent 10 Md\$¹⁵, d'autant que les notifications ne prennent pas en compte les subventions des Etats, en particulier celles de Californie. On propose donc d'adopter un montant très prudent de 1 Md\$ par an. Dans un article récent, Frederick Rossi, Andrew Schmitz et Troy G. Schmitz ont estimé à 133,2 \$ par tonne les subventions à l'irrigation au coton de Californie en 2000¹⁶. Pour une production de 457 371 tonnes de coton irrigué en Californie en 2003, cela impliquerait une subvention de 60,9 millions de \$. Comme la Californie représente seulement 18,55% de la surface irriguée en coton des EU en 2003¹⁷, cela impliquerait des subventions de 328 millions au coton irrigué seulement, toutes choses étant égales par ailleurs. Et, puisque le coton irrigué représente seulement 8,39% des surfaces irriguées et récoltées en 2003 aux EU, cela impliquerait des subventions totales de 3,909 Md\$, toutes choses égales par ailleurs. Naturellement toutes choses ne sont pas égales et même si la quantité d'eau d'irrigation et son coût sont nettement moindres pour d'autres cultures dans d'autres Etats, notre estimation de 1 Md\$ reste très prudente.

3) La MGS APP a largement dépassé son plafond de minimis dans la période 2001-05

La notification correcte des subventions ci-dessus dans la MGS APP implique qu'elle a dépassé largement la plafond d'exemption *de minimis* de 5% de la valeur de la production agricole totale chaque année de la période 2001-05 (tableau 2) comme elle l'avait déjà fait 5 années sur 6 de la période 1995-00 et les 3 années de la période 1999-01 (tableau 4), si bien que la proposition des EU de plafonner à la fin de la période de mise en œuvre du prochain AsA le soutien *de minimis* autorisé à 2,5% de la valeur de la production agricole est encore moins crédible. Avec le résultat que l'ensemble de la MGS APP doit être ajoutée aux MGS SP et que la MGS totale appliquée a explosé bien au delà de son niveau autorisé de 19,103 Md\$, si bien qu'il n'y a aucune marge de manoeuvre pour réduire la MGS totale appliquée! Ceci est déjà confirmé par C.E. Hart et D. Sumner bien qu'ils ne prennent en compte que les Paiements directs (PD) et les contrats de flexibilité de production (PFC):

➤ C.E. Hart: *"L'inclusion des CFP et des paiements directs dans le soutien agricole à notifier a un double impact. Le soutien à notifier des EU augmente en fait de plus que le montant des CFP et des paiements directs, parce que les autres paiements qui étaient dans le soutien autre que par produit mais était exempté par les règles de minimis doivent maintenant être prises en compte. Ces autres paiements incluent les avantages nets du programme d'assurance des récoltes, les paiements de l'aide pour pertes de marché, les programmes de crédit d'Etat, et les subventions à l'utilisation des pâturages publics et à l'irrigation. Pour 1999, l'addition des 5,47 milliards de \$ de paiements CFP entraîne une augmentation de 12,88 milliards de \$ dans le soutien à notifier."*¹⁸

➤ D. Sumner: *"L'affaire du coton a clarifié la classification appropriée des subventions agricoles des EU entre les boîtes "verte" et "orange" de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC. L'aboutissement de cette clarification est que les Etats-Unis ont probablement dépassé le*

¹⁵ 9 pages de *Le roi est nu...* (op. cit.) sont consacrées aux 6 approches pour estimer les subventions à l'irrigation.

¹⁶ Frederick Rossi, Andrew Schmitz and Troy G. Schmitz, Global welfare implications of US Cotton Subsidies, Arizona State University, *The Multiplicative Effect of Water Subsidies and Price Support Payments: The Case of U.S. Cotton*, Journal of International Agricultural Trade and Development, Volume 1 Issue 1, 2005.

¹⁷ USDA, *Farm and ranch irrigation survey (2003)*, November 2004.

¹⁸ Chad E. Chart, *The WTO picture after the cotton ruling*, Iowa Ag review, Spring 2005 (http://www.card.iastate.edu/iowa_ag_review/spring_05/article5.aspx).

plafond de 19,1 milliards de \$ des subventions de la boîte orange, qui ont des effets de distorsion des échanges, qu'ils avaient accepté de respecter au titre de l'Accord sur l'agriculture. Selon les calculs décrits dans cet article, les subventions totales de la boîte orange des EU à inclure sous le plafond se sont montées à 29,1 milliards de \$ en 2000 et 25,3 milliards de \$ en 2001 et totaliseront vraisemblablement environ 26,3 milliards de \$ en 2006— tout ceci très au dessus de la limite de 19,1 milliards de \$."¹⁹

➤ Pourtant les simulations de ces auteurs sont bien en deçà des véritables montants, entre autres parce qu'ils ne prennent pas en compte les subventions totales aux assurances agricoles comme publiées au tableau 3 du rapport du CRS ainsi que par le rapport de l'USDA sur la Gestion du risque de mai 2006. On le voit au tableau 2.

Tableau 2 – Montants de la MGS APP, des MGS SP et de la MGS totale des EU de 2001 à 2006²⁰

En millions de dollars	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Average 2001-05
MGS autre que par produit (APP)							
Contrats de flexibilité de production	4 040	3 500	-281	-4	-	-	1 451
Paiements directs	-	367	6 704	5 242	5 199	5 210	3 502
Aide pour perte de marché	5 455	-	163	-	-	-	1 124
Paiements contra-cycliques (PCC)	-	203	2 301	1 122	4 074	4 150	1 540
Subventions aux assurances	2 500	3 000	3 300	3 300	2 883	3 372	3 000
Subventions liées aux pâturages publics	65	57	57	57	57	57	59
Bonifications des prêts agricoles	610	610	610	610	610	610	610
Détaxation du carburant agricole	2 385	2 385	2 385	2 385	2 385	2 385	2 385
Subventions à l'irrigation	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
MGS totale avant de <i>minimis</i>	16 055	11 101	16 239	13 716	16 208	16 784	14 664
Valeur de la production agricole (VPA)	201 400	191 900	213 400	249 700	239 600	242 000	219 200
Plafond de <i>minimis</i> APP (5% of VPA)	10 070	9 595	10 670	12 485	11 980	12 100	10 960
Excès de la MGS APP sur de <i>minimis</i>	5 985	1 506	5 569	1 231	4 245	4 684	3 704
MGS APP à ajouter à la MGS totale	16 055	11 101	16 239	13 716	16 208	16 784	14 664
MGS spécifiques par produit (SP)							
Soutien prix du marché produits laitiers	4 483	4 483	4 483	4 483	4 483	4 483	4 483
Soutien prix du marché du sucre	1 032	1 032	1 032	1 032	1 032	1 032	1 032
Soutien prix du marché des arachides	311	-	-	-	-	-	62
Total du soutien des prix du marché	5 826	5 515	5 515	5 515	5 515	5 515	5 577
Paiement du rachat des quotas arachides	6	983	238	25	22	20	255
Prêts commercialisation (marketing loans)	6 172	2 835	1 331	3 166	7 021	2 035	4 105
Pertes de revenu pour le lait	-	860	913	206	10	450	398
Aide de transition pour le tabac	-	-	-	-	2 079	1,027	416
Aides aux utilisateurs de coton	236	182	455	363	582	312	364
Total des MGS SP	12 240	10 375	8 452	9 275	15 229	9 359	11 115
MGS totale appliquée							
MGS totale appliquée	28 295	21 476	24 691	22 991	31 437	26 143	25 778

Sources: Rapport du CRS (<http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL33697.pdf>) pour les paiements directs, les paiements pour pertes de marché, les PCC, marketing loans, contrat de perte de revenu pour le lait, aides aux utilisateurs de coton et subventions aux assurances des cultures (ces dernières sont, pour 2005 et 2006, celles données par les Budgets de l'USDA pour 2007 et 2008). Données de l'OCDE pour les pâturages, prêts agricoles et carburants agricoles (http://www.oecd.org/document/54/0,2340,fr_2649_33773_35009718_1_1_1_1,00.html). J. Berthelot (*Le roi est nu*, Solidarité, 7 novembre 2005) pour l'irrigation. USDA pour la valeur de la production agricole (<http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/aotables/2006/12Dec/aotab29.x>). Notifications à l'OMC pour 2001 pour le soutien des prix du marché des produits laitiers, sucre et arachides. Pour la plupart des aides : <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/ers/AIS/2000s/2006/AIS-11-30-2006.pdf>. Pour l'aide aux pertes de marché: http://www.usda.gov/documents/AGRICULTURAL_DISASTER_ASSISTANCE.doc

➤ Le tableau 2 ci-dessus montre que, loin de pouvoir réduire sa MGS totale consolidée finale (MTCF) de 60%, soit de 19,103 Md\$ à 7,641 Md\$, la MGS totale appliquée des EU de 25,778 Md\$ en moyenne dans la période de base 2001-05 a déjà dépassé la MTCF de 6,675 Md\$

¹⁹ Daniel A Sumner *Boxed In. Conflicts between US Farm Policies and WTO Obligations*, Center for Trade Policy Studies, December 5, 2005 No. 32

²⁰ Ces données peuvent être différentes d'autres sources car émanant du NASS par année civile. Par contre celles du Commodity Credit Corporation le sont par année budgétaire (octobre à fin septembre) et les notifications à l'OMC, bien qu'imputées à une année civile, sont par campagne de commercialisation qui diffère selon les produits. Par contre certaines données de 2006 sont pour l'année fiscale.

soit de 34,9%. Toutes ces données, à l'exception des subventions à l'irrigation, sont basées sur des sources officielles des EU (certaines à travers ses notifications à l'OCDE). Pour les soutiens des prix du marché nous avons repris les montants notifiés pour 2001 (5,515 Md\$) jusqu'en 2005, comme D. Sumner l'a fait, ce qui est très prudent puisque, selon l'USDA "*Les produits laitiers ont compté pour environ 5 milliards de \$ annuellement et le sucre pour un autre 1 milliard de \$*"²¹, tandis que l'UE estime "*le soutien des prix du marché pour les produits laitiers et le sucre à 5,8 milliards de \$ et prédit une légère hausse.*"²² Quant au soutien des prix du marché des arachides, il a été supprimé depuis 2002.

➤ Par conséquent le tableau 2 montre les montants appliqués effectifs (ceux pour l'irrigation étant une estimation) de la MGS APP, des MGS SP et de la MGS totale pour la période de base recommandée 2001 à 2005 et même pour 2006.

➤ Même si l'on ignore la sous-notification massive des EU sur les subventions à l'irrigation et si l'on s'en tient au montant ridicule des 300 millions de \$ notifiés pour 2001, cela ne change pas significativement les résultats précédents. La MGS totale moyenne appliquée est seulement réduite de 700 millions de \$, à 25,078 Md\$, puisque chaque année de 2001 à 2005 la MGS APP dépasse toujours le plafond *de minimis* si bien que l'ensemble de la MGS APP est encore ajoutée à la MGS totale. Si bien que la MGS totale appliquée moyenne dépasse toujours la MTCF de 5,975 Md\$, soit de 31,3%.

➤ Une remarque méthodologique : on aurait pu affecter les Contrats de flexibilité de production, les paiements directs, les paiements pour pertes de marché, les paiements contractuels (à partir de 2002) et les subventions aux assurances aux MGS SP plutôt qu'à la MGS APP puisqu'on peut montrer – et l'Organe d'appel de l'OMC l'a confirmé dans l'affaire coton – qu'il s'agit de subventions spécifiques par produit, mais l'on s'en tient à l'affectation voulue par les EU. On aurait pu faire de même pour la détaxation des carburants agricoles puisque l'OCDE la ventile entre les produits, et on peut le faire aussi pour la subvention à l'irrigation. Cela ne changerait pas grand-chose au résultat final car, si la MGS APP resterait certes inférieure au plafond *de minimis* et ne s'ajouterait donc pas à la MGS totale, elle serait aussi minime et par contre la MGS SP gonflerait la MGS totale qui serait pratiquement identique.

4) La MGS APP avait déjà largement dépassé le plafond *de minimis* sur la période 1995-00

Le tableau 3 ci-dessus reprend des éléments de l'étude sur "*Les simulations mystificatrices du Canada sur les réductions des soutiens agricoles internes des Etats-Unis ayant des effets de distorsion des échanges*" du 30 juin 2006 mais regroupe les sous-notifications dans la MGS APP et limite celles sur l'irrigation à la différence entre celles notifiées et 1 Md\$ (au lieu des 3,680 Md\$ indiqués dans l'étude précédente). Il en résulte que la MGS APP explose bien au-delà du plafond *de minimis*, sauf en 1995, si bien que la MGS APP s'ajoute à la MGS totale appliquée de 1996 à 2000 qui bondit si bien que la moyenne pour la période 1995-2000 est de 22,296 Md\$, donc dépasse la MGS totale autorisée de 19,103 Md\$ à fin 2000. Cette même année elle est même de 33,817 Md\$, dépassant le plafond autorisé de 14,714 Md\$! On ne peut donc envisager aucune réduction de ce plafond.

²¹ USDA, *Risk Management*, 2007 Farm Bill Themes Papers, May 2006.

²² EU Commission, DG Agriculture, *MAP, Monitoring agri-trade policy*, March 2005.

Tableau 3 – Montants de la MGS APP, des MGS SP et de la MGS totale des EU de 1995 à 2000

En milliards de \$	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Moyenne 1995-00
Valeur de la production agricole	190,110	205,701	203,884	190,886	184,734	189,520	198,502	194,139
Plafond de minimis APP à 5% VPA	9,506	10,285	10,194	9,544	9,237	9,476	9,925	9,707
Plafond de minimis APP à 2,5% "	4,753	5,143	5,097	4,772	4,619	4,738	4,963	4,854
MGS APP notifiée : de minimis	1,385	1,113	0,568	4,584	7,406	7,278	6,828	3,556
MGS totale autorisée	23,083	22,287	21,491	20,695	19,899	19,103	19,103	21,093
MGS SP et totale notifiée	6,214	5,897	6,238	10,392	16,862	16,803	14,413	10,401
Sous-notifications de la MGS autre que par produit								
Contrats de flexibilité de production	-	5,973	6,120	6,001	5,046	5,049	4,040	4,698
Subventions/assurances	0,527	0,985	0,977	0,627	0,463	1,057	1,057	0,773
Bonification des prêts agricole	0,670	0,664	0,561	0,561	0,561	0,561	0,561	0,596
Subventions au carburant agricole	2,385	2,385	2,385	2,385	2,385	2,385	2,385	2,385
Subventions à l'irrigation	0,620	0,620	0,651	0,651	0,684	0,684	0,700	0,652
Total sous-notifications	4,202	10,627	10,694	10,225	9,139	9,736	8,743	9,104
Redressement de la MGS APP et de la MGS totale appliquée								
MGS APP totale	5,587	11,740	11,262	14,809	16,545	17,014	15,571	12,826
Dépassement du niveau de minimis	-3,919	1,455	1,068	5,265	7,308	7,538	5,646	3,119
MGS totale appliquée	6,214	17,637	17,500	25,201	33,407	33,817	29,984	22,296

Sources: données reprises et réaménagées de J. Berthelot, Les simulations mystificatrices du Canada sur les réductions des soutiens agricoles internes des Etats-Unis ayant des effets de distorsion des échanges" du 30 juin 2006.

5) L'offre des EU de réduire de 53% leur soutien interne total ayant des effets de distorsion des échanges est encore moins crédible

On pourrait s'arrêter là puisque l'on a déjà montré que les EU ne peuvent pas réduire du tout leur MGS totale autorisée, mais l'on doit tout de même montrer qu'ils ne peuvent pas réduire davantage de 53% leur soutien agricole interne total ayant des effets de distorsion des échanges (STDE) comme ils l'ont proposé pour la fin de la période de mise en œuvre du prochain AsA.

a) Le véritable enjeu est celui du soutien de minimis spécifique par produit (dmSP)

➤ **Les 4 composantes du STDE** : outre la MGS totale, les trois autres composantes du STDE sont le soutien de minimis SP (dmSP), le soutien de minimis APP (dmAPP) et la boîte bleue (BB). Le véritable enjeu ici est le dmSP. Malheureusement Crawford Falconer n'a même pas fait allusion à cet enjeu fondamental dans son interview.

➤ **Le soutien dmSP autorisé n'est pas égal à 5% de la valeur de la production agricole totale**: contrairement à la mauvaise interprétation délibérée des EU et de l'UE et à l'ignorance des autres négociateurs de l'OMC, le soutien dmSP autorisé n'est pas égal à 5% de la valeur de la production agricole totale (VPA) comme pour le soutien dmAPP mais seulement à 5% de la valeur de la production des produits sans MGS SP.

✓ Cela est clairement stipulé par l'article 6.4.a de l'AsA : "*Un Membre ne sera pas tenu d'inclure dans le calcul de sa MGS totale courante et ne sera pas tenu de réduire: i) le soutien interne par produit qui devrait autrement être inclus dans le calcul, par un Membre, de sa MGS courante dans le cas où ce soutien n'excédera pas 5 pour cent de la valeur totale de la production d'un produit agricole initial de ce Membre pendant l'année correspondante*". Autrement dit dès qu'une MGS SP dépasse 5% de la valeur de la production du produit, toute la valeur doit être ajoutée à la valeur totale des produits ayant une MGS SP, même si une partie de ce produit ne reçoit aucun soutien.

✓ H. de Gorter et J.D. Cook, parmi d'autres, confirment cette interprétation : "*Le plafond du soutien de minimis spécifique par produit est inférieur à 5 pourcent de la valeur de la production totale parce que le soutien de certains produits dépasse 5 pourcent de la valeur de leur production et ainsi n'est pas inclus dans la MGS*"²³.

²³ Harry de Gorter and J. Daniel Cook, *Domestic Support in Agriculture: The Struggle for Meaningful Disciplines*, in "Trade, Doha and Development: a window into the issues", 2006.

➤ Sur une VPA moyenne de 194,139 Md\$²⁴ pour la période de base 1995-00²⁵, la valeur de la production des produits ayant une MGS SP notifiée a été de 49,734 Md\$ si bien que la valeur de la production des produits sans MGS SP a été de 144,405 Md\$ et le soutien dmSP autorisé était de 5% de cette valeur soit 7,220 Md\$ au lieu de 9,707 Md\$ pour le soutien dmAPP et la boîte bleue (BB). Si bien que le STDE autorisé a été de 45,737 Md\$ (19,103 Md\$ de MGS totale + 9,707 Md\$ de dmAPP + 7,220 de dmSP + 9,707 Md\$ de BB) au lieu des 48,224 Md\$ calculés par le Canada. Et réduire ce STDE autorisé de 53% comme l'ont proposé les EU l'amènerait à 21,496 Md\$ au lieu des 22,665 Md\$ simulés par le Canada. Mais ce plafond autorisé serait donc déjà bien supérieur au STDE moyen appliqué de 22,296 Md\$ de la période 1995-00, et ceci déjà sans prendre en compte les subventions aux aliments du bétail.

b) Mais le soutien dmSP s'effondre brusquement après prise en compte des subventions aux aliments du bétail

Il en résulte que le soutien dmSP autorisé de la période 1995-00 était bien inférieur à 21,496 Md\$ puisque les subventions aux grains utilisés pour nourrir le bétail des EU (y compris les CFP et paiements directs soi-disant dans la boîte verte) confèrent des MGS SP à tous les produits animaux produits à partir de ces grains (céréales, tourteaux d'oléagineux et protéagineux).

➤ **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 agriculteurs des pays développés ne sont pas exemptés²⁶. En outre le paragraphe 13 de l'Annexe 3 confirme : "*Autres mesures non exemptées, y compris les subventions aux intrants*". L'OCDE considère à juste titre que les aliments du bétail sont le principal intrant des productions animales²⁷. Dennis Olson²⁸ et Tim Wise²⁹ l'ont argumenté pour les EU.

➤ **L'importance de la production des aliments du bétail des Etats-Unis**

✓ En moyenne, de 2001 à 2005, 56,8% des céréales fourragères des EU (maïs, sorgho grain, orge et avoine), soit 158,8 millions de tonnes sur une production de 279,6 millions de tonnes, ont été utilisés en alimentation animale aux EU³⁰.

✓ En outre 8,8% de la production de blé, soit une moyenne de 4,8 millions de tonnes sur un total annuel de 55,3 millions de tonnes, ont aussi servi d'aliments du bétail aux EU³¹.

✓ 83,8% de la production de tourteaux de soja (149 millions de tonnes sur un total de 178 millions de tonnes) ont été utilisés aux EU, sans parler des tourteaux d'arachides, graines de coton, tournesol, colza et lin³².

✓ On ne peut oublier le foin, en particulier de luzerne, puisque, avec une production moyenne de 154,5 millions de tonnes (dont 76,2 millions de tonnes de luzerne) de 2001 à 2005

²⁴ J. Berthelot, *Les simulations mystificatrices du Canada...* op. cit.

²⁵ On considère seulement la période de base 1995-00 puisque les EU sont seuls à plaider pour la période 1999-01.

²⁶ R. Dennis Olson, *Below cost feed crops*, IATP, June 2006; Timothy Wise, *Identifying the real winners from U.S. agricultural policies*, Global Development and Environment Institute's Working Paper 05-07, Tufts University, December 2005, <http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/05-07RealWinnersUSAg.pdf>

²⁷ Plus de détails sur cette base légale dans J. Berthelot, *Feed subsidies to EU and US exported poultry and pig meats*, 10 January 2006.

²⁸ R. Dennis Olson, *Below-cost feed crops. An indirect subsidy for industrial animal factories*, IATP, June 2006.

²⁹ Timothy Wise, *Identifying the Real Winners from U.S. Agricultural Policies*, Global Development and Environment Institute Working Paper No. 05-07, December 2005; Elanor Starmer, Aimee Witteman and Timothy A. Wise, *Feeding the Factory Farm: Implicit Subsidies to the Broiler Chicken Industry*, GDAE Working Paper n° 06-03, June 2006, Tufts University.

³⁰ USDA, *Feed Grains Database: Yearbook Tables*, January 17, 2007

(<http://www.ers.usda.gov/data/feedgrains/StandardReports/YBtable3.htm>).

³¹ <http://usda.mannlib.cornell.edu/MannUsda/viewDocumentInfo.do?documentID=1295>

³² <http://usda.mannlib.cornell.edu/MannUsda/viewDocumentInfo.do?documentID=1290>

(et 153,5 millions de tonnes de 1995 à 2000), la valeur de sa production vient au troisième rang des cultures, après le maïs et le soja mais bien avant le blé et le coton.

❖ Si seulement 15% de la surface en foin a été irriguée en 2003, la luzerne irriguée est la culture la plus gourmande en eau d'irrigation en Californie, avant le riz et le coton, où elle consomme 19,5% de l'eau d'irrigation³³, soit de 5 à 7 milliards de m³ par an sur plus de 400 000 hectares, le tout au profit des producteurs de lait. C'est donc l'une des cultures les plus fortement subventionnées, notamment mais pas seulement par les subventions à l'irrigation. Selon Sumner, en Californie "*Le soutien total à la luzerne est d'environ 34 millions de \$. Une grande partie, environ 15 millions de \$, est imputable à la subvention à l'eau d'irrigation*"³⁴, ce qui est cependant une évaluation très restrictive de la subvention à l'irrigation. Puisque la Californie compte 16,2% de la luzerne irriguée des EU, cela impliquerait des subventions à l'irrigation de la luzerne des EU de 92,6 millions de \$, toutes choses égales par ailleurs.

❖ Cependant, comme l'autre foin irrigué hors luzerne représente 29.3% du tonnage de la luzerne irriguée en 2003 (et 22,1% en Californie), cela ajouterait 27,1 millions de \$ de subventions au foin irrigué, soit un total de 120 millions de \$ pour tout le foin irrigué des EU.

❖ En prenant maintenant en compte les autres subventions au foin hors irrigation sur les mêmes bases qu'identifiées en Californie par Sumner pour la luzerne (19 millions de \$ par an de 2001 to 2003) et sachant que la valeur de la production du foin de Californie a représenté 6,8% en moyenne de la valeur de la production de foin des EU de 2000 à 2005, cela ajouterait 279 millions de \$ d'autres subventions au foin des EU si bien que le total des subventions atteindrait 399 millions de \$, arrondis à 400 millions de \$.

❖ Même si l'on réduit ce montant de 20% par prudence, ce niveau de subvention reste significativement supérieur au niveau d'exemption *de minimis* de 2.5% de la valeur de la production (ici du foin) proposé par les EU pour la fin de la période de mise en œuvre du prochain AsA du Doha Round. D'ailleurs l'article 7 de l'Accord-cadre stipule qu'une réduction de 20% du STDE autorisé doit être opérée dès la première année de la période de mise en œuvre. Par conséquent la valeur de la production du foin doit être ajoutée à la valeur de la production des produits ayant une MGS SP.

➤ **C'est pourquoi la valeur de la production de tous les grains fourragers et de tous les produits animaux s'ajoute à la valeur de la production des produits ayant une MGS SP** (la valeur de la production des produits laitiers en faisait déjà partie puisqu'ils ont un soutien des prix du marché).

✓ **Pour la période 1995-00** cela a ajouté 57,075 Md\$ à la valeur de production moyenne des produits ayant une MGS SP³⁵ : 25,095 Md\$ pour la viande bovine, 10,273 Md\$ pour le porc, 21,310 Md\$ pour la viande de volailles et les œufs et 397 millions de \$ pour la viande ovine.

❖ Par conséquent la valeur de la production des produits sans MGS SP a chuté à 87,152 Md\$ et le soutien dmSP autorisé a baissé à 4,358 Md\$ au lieu des 7,220 Md\$ calculés précédemment pour un plafond *de minimis* à 5% de la valeur de la production des produits sans MGS SP, et à 2,179 Md\$ pour un plafond *de minimis* à 2,5%.

❖ Ce qui implique que le STDE autorisé pour des plafonds *de minimis* et de la boîte bleue de 5% de la valeur de la production agricole baisse à 42,875 Md\$ (au lieu des 48,224 Md\$ calculés par le Canada) et le réduire de 53% le ramène à 20,151 Md\$.

³³ Alfalfa: The Thirstiest Crop, <http://www.nrdc.org/water/conservation/fcawater.asp>

³⁴ Daniel A. Sumner and Henrich Brunke, *Commodity Policy and California Agriculture*, <http://giannini.ucop.edu/CalAgBook/Chap6.pdf>

³⁵ Ces calculs pour la période 1995-00 sont repris d'un précédent document (J. Berthelot, *Les simulations mystificatrices du Canada...* op. cit.) dans lequel l'on n'a pas pris en compte tous les produits avec une MGS SP, notamment le foin.

❖ En le comparant avec le STDE notifié de 15,218 Md\$ en moyenne pour la période 1995-00 [10,401 Md\$ pour la MGS totale + 89 millions de \$ pour le soutien dmSP + 3,556 Md\$ pour le soutien dmAPP + 1,172 Md\$ pour la BB (puisque les EU ont eu une BB de 7,030 Md\$ en 1995)] la réduction maximale possible dans le STDE autorisé serait de 57,4% ce qui rendrait crédible l'offre des EU si elle portait sur des plafonds autorisés *de minimis* et de la boîte bleue de 5% de la valeur de la production agricole et si l'on ne tenait pas compte des tricheries des EU.

Tableau 4 – Soutien interne total distorsif autorisé et effectif pour les périodes de base 1995-00 et 1999-01

En milliards de \$	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Moyenne 95/00	Moy. 99/01
Valeur production agricole (VPA) notifiée	190,110	205,701	203,884	190,886	184,734	189,520	198,502	194,139	190,919
" avec MGS SP notifiée	23,339	26,131	31,055	73,574	73,327	72,048	64,981	49,734	70,125
" MGS SP des viandes non notifiée	53,546	56,550	59,578	55,520	56,465	60,791	64,999	57,075	60,752
" des produits avec MGS SP	76,885	82,681	90,633	129,094	129,792	132,839	129,980	106,987	130,877
" " sans MGS SP	113,225	123,020	113,251	61,792	54,942	56,681	68,522	87,152	60,042
dmAPP autorisé (5% de VPA)	9,506	10,285	10,194	9,544	9,237	9,476	9,925	9,707	9,546
dmAPP autorisé (2,5% de VPA)	4,753	5,143	5,097	4,772	4,619	4,738	4,963	4,854	4,773
dmAPP notifié	1,385	1,113	0,568	4,584	7,406	7,278	6,828	3,556	7,171
dmSP notifié (millions de \$)	97	40	236	158	29	63	216	89	103
dmSP autorisé: 5% VPA sans MGS SP								4,358	3002
dmSP autorisé: 2,5% de "								2,179	1501
MGS totale autorisée	23,083	22,287	21,491	20,695	19,899	19,103	19,103	21,093*	19,368
MGS totale notifiée	6,214	5,897	6,238	10,392	16,862	16,803	14,413	10,401	16,026
MGS totale effective (tableau 3)	6,214	17,637	17,500	25,201	33,407	33,817	29,984	22,296	32,403
Boîte bleue autorisée à 5% VPA	9,506	10,285	10,194	9,544	9,237	9,476	9,925	9,707	9,546
Boîte bleue autorisée à 2,5% VPA	4,753	5,143	5,097	4,772	4,619	4,738	4,963	4,854	4,773
Boîte bleue notifiée	7,030	0	0	0	0	0	0	1,172	0
STDE autorisé 5% VPA au départ	19,103 (MTCF) + 9,707 (dmAPP) + 4,358 (dmSP) + 9,707 (BB)							42,875	
" " à la fin (-53%)	42,875 x 47%							20,151	
Somme autorisée 4 composantes fin	7,641 (MTCF - 60%) + 4,854 (dmAPP) + 2,179 (dmSP) + 4,854 (BB)							19,528	
STDE appliqué à 2,5% VPA, départ	22,296 (MGS totale) + 3,556 (dmAPP) + 89 (dmSP) + 1,172 (BB)							27,113	
STDE autorisé 5% VPA au départ	19,103 (MTCF) + 9,546 (dmAPP) + 3,002 (dmSP) + 9,546 (BB)								41,197
" " à la fin (-53%)	41,197 x 47%								19,363
Somme autorisée 4 composantes fin	7,641 (MTCF - 60%) + 4,773 (dmAPP) + 1,501 (dmSP) + 4,773 (BB)								18,688
STDE appliqué à 2,5% VPA, départ	32,403 (MGS totale) + 7,171 (dmAPP) + 103 (dmSP) + 0 (BB)								39,677

❖ Mais, puisque la MGS totale effective a été de 22,296 Md\$ au lieu des 10,401 Md\$ notifiés car le plafond dmAPP a été largement dépassé 5 années sur 6 (tableau 3), le STDE appliqué en moyenne de 1995 à 2000 passe à 27,113 Md\$ [22,296 Md\$ pour la MGS totale + 89 millions de \$ pour le soutien dmSP + 3,556 Md\$ pour le soutien dmAPP + 1,172 Md\$ pour la BB (puisque les EU ont eu une BB de 7,030 Md\$ en 1995)] et donc la réduction maximale possible du STDE autorisé serait de 15,771 Md\$ soit de 36,8%. Puisque le STDE appliqué de 2000 est bien supérieur (41,158 Md\$), la réduction possible ne serait que de 1,717 Md\$ soit de 4%!

❖ Et, puisque les EU ont offert de plafonner les soutiens *de minimis* et de la BB à 2,5% de la valeur de la production agricole à la fin de la période de mise en œuvre, la somme des 4 composantes – qui prévaut sur le STDE autorisé lorsqu'elle lui est inférieure (paragraphe 8 de l'Accord-cadre) – serait de 19,528 Md\$ si la période de base était 1995-00 : 7,641 Md\$ de MGS totale + 2,179 Md\$ de soutien dmSP + 4,854 Md\$ de soutien dmAPP + 4,854 Md\$ de BB. Comparé au STDE appliqué en moyenne de 27,113 Md\$ de 1995 à 2000, non seulement aucune réduction n'est possible mais en outre il faudrait réduire le STDE appliqué de 7,585 Md\$. Et si l'on compare avec les 41,158 Md\$ du STDE appliqué de 2000, la réduction de celui-ci devrait être de 21,076 Md\$!

✓ **Pour la période de base 1999-01** – que les EU sont les seuls à réclamer, à tort puisqu'elle leur est nettement plus défavorable que la période 1995-00 car la valeur moyenne de la production agricole était inférieure alors que la MGS totale appliquée était bien supérieure du fait d'un soutien dmSP autorisé bien inférieur – la MGS totale moyenne effective est donc de

32,403 Md\$, le STDE final autorisé de 19,363 Md\$, la somme autorisée des 4 composantes à la fin de la période de mise en oeuvre de 18,688 Md\$ alors que le STDE moyen effectif de 1999-01 était de 39,677 Md\$. Ce montant n'est inférieur que de 3,7% au STDE autorisé en moyenne sur la période 1999-01 (de 41,197 Md\$) mais, loin de pouvoir réduire le STDE autorisé en 1999-01 de 53% d'ici la fin de la période de mise en oeuvre du nouvel AsA, c'est au contraire la somme des 4 composantes appliquées sur la période qui devrait être réduite de plus de moitié pour correspondre à l'offre des EU.

✓ **Pour la période de base 2001-05** – que l'on doit utiliser pour être conforme aux règles de l'OMC, du moins qui ne doit pas démarrer avant 2001 –, puisque l'on a déjà montré que la MGS totale appliquée serait de 25,778 Md\$ en moyenne (ou 25,078 Md\$ si l'on ne remet pas en cause la large sous-notification des subventions à l'irrigation), il est clair que les EU n'ont aucune marge de manœuvre pour réduire leur STDE, même si les 3 autres composantes étaient nulles. Mais on va montrer qu'elles seraient leurs montants, en particulier celui du soutien dmSP.

➤ Les EU ont deux manières de calculer la valeur de la production agricole au niveau de l'exploitation, comme ils l'expliquent dans les notifications à l'OMC : "*La valeur de la production rapportée par le Service des statistiques agricoles nationales (NASS) est le cas général. Les recettes encaissées du Service de recherche économique ont été utilisées pour les fruits et noix, légumes, chevaux et mulets, aquaculture, et "autres cultures", à l'exclusion des recettes encaissées pour certaines cultures spécifiques qui sont présentées comme valeur effective de production dans les rapports du NASS.*" En fait les recettes encaissées sont disponibles pour la plupart des produits, y compris les produits animaux et les grains mais on s'en tiendra à la méthode utilisée dans les notifications de 1995-01 pour l'évaluation de la valeur de production de la période 2001-05. En fait l'approche des recettes cash correspond à des produits recevant peu ou pas de subventions sous forme d'aides directes au sens large.

➤ Le tableau 5, qui utilise aussi les résultats des tableaux suivants 6 et 7, montre la valeur de la production des produits ayant une MGS SP supérieure au niveau de l'exemption *de minimis* à 5% et 2.5% de leur propre valeur de production. Il en résulte que le soutien *de minimis* SP autorisé à la fin de la période de mise en oeuvre du prochain AsA, qui est basé sur la somme de la valeur de la production des produits sans MGS SP, tombe à 2,745 Md\$ en moyenne durant la période de base 2001-05 lorsque le plafond *de minimis* est à 5% de la valeur de la production de ces produits – contre 10,961 Md\$ pour le plafond du soutien *de minimis* APP – et à 1,372 Md\$ avec un plafond à 2.5% (contre 5,481 Md\$ pour le soutien *de minimis* APP).

➤ Le lecteur pourra s'étonner que les montants pour l'année 2001 diffèrent souvent entre les tableaux 4 et 5. Cela tient au fait que, pour la période 1995-01, nous n'avons pas fait une analyse aussi approfondie de la valeur de chaque produit et des subventions par produit pour chaque année que pour la période 2001-05, nous étant contentés d'ajouter aux valeurs de la production des produits notifiés avec une MGS SP les valeurs de production des seules viandes. On l'a fait pour gagner du temps parce que l'accent a été mis sur la période 2001-05, mais il sera utile de réviser ces chiffres plus tard. Cela implique que le soutien *de minimis* SP autorisé a été surestimé pour la période 1995-00, ce qui renforce la conclusion que les propositions des EU ne sont pas crédibles.

Table 5 – Valeur de la production (VP) des produits avec et sans MGS SP de 2001 to 2005

En millions de \$	2001	2002	2003	2004	2005	Av. 2001-05	5% of PV	2.5% of PV
Valeur de production viande bovine	29 403	27 098	32 113	34 831	36 739	32 037	1 602	801
5%/2.5% de "	1,47/740	1,35/680	1,61/800	1,74/870	1,84/920	16,0/800		
" viande porcine	11 416	8 691	9 663	13 072	13 644	11 297	565	283
5%/2.5% de "	230/110	430/220	480/240	650/330	680/340	560/280		
" volaille-oeufs	23 986	20 5 01	23 295	28 857	28 241	24 976	1 249	625
5%/2.5% de "	1,20/600	1,03/510	1,16/580	1,44/720	1,41/710			
" viande ovine	303	314	392	411	456	375	19	10
5%/2.5% de "	15/8	16/8	20/10	21/10	23/11			
" toutes viandes	65 108	56 604	65 463	77 171	79 080	68 607	3 430	1 715
" lait	24 894	20 688	21 381	27 568	26 904	24 287	1 214	607
5%/2.5% de "	1,24/620	1,03/520	1,07/530	1,38/690	1,35/670			
" tous produits animaux	90 002	77 292	86 844	104 739	105 984	92 894	4 645	2 322
" orge	535	606	755	698	506	620	31	16
5%/2.5% de "	27/13	30/15	38/19	35/17	25/13			
" maïs	18 879	20 882	24 477	24 381	21 041	21 932	1 097	549
5%/2.5% de "	944/472	1,04/520	1,22/620	1,22/610	1,05/530			
" avoine	197	212	225	178	187	200	10	5
5%/2.5% de "	9,9/4,9	10,6/5,3	11,3/5,6	8,9/4,5	9,4/4,7			
" sorgho	979	855	965	843	715	871	44	22
5%/2.5% de "	49/24	43/21	48/24	42/21	36/18			
" foin	12 589	12 338	12 007	12 197	12 491	12 324	616	308
5%/2.5% de "	629/315	617/308	600/300	619/305	625/312			
" coton	2 834	3 497	5 517	4 854	5 574	4 455	223	112
5%/2.5% de "	142/71	175/87	276/138	243/121	279/139			
" colza	175	163	160	144	149	158	8	4
5%/2.5% de "	88/44	82/41	80/40	72/36	75/37			
" graine de lin	49	68	62	84	116	76	4	2 dm
" tournesol	326	295	316	273	472	336	17	9
5%/2.5% de "	16/8,2	15/7,4	16/7,9	14/6,8	24/12			
" arachide	1 001	600	799	814	846	812	41	21
5%/2.5% de "	50/25	30/15	40/20	41/20	42/21			
" riz	925	980	1 629	1 702	1 789	1 405	70	35
5%/2.5% de "	46/23	49/25	815/407	85/43	89/45			
" soja	12 606	15 253	18 014	17 895	16 928	16 139	807	404
5%/2.5% de "	630/315	763/381	901/450	895/447	846/423			
" betterave sucrière	1,023	1,097	1,270	1,107	1,124	1,124	56 dm	28 dm
5%/2.5% de "	512/256	549/274	635/318	554/277	562/281			
" canne à sucre	1 003	1 007	998	821	957	957	48 dm	24 dm
5%/2.5% de "	502/251	504/252	499/250	411/205	479/239			
" blé	5 413	5 637	7 929	7 283	7 140	6 680	334	167
5%/2.5% de "	271/135	282/141	396/198	364/182	357/179			
" tabac	1 939	1 687	1 576	1 752	1 053	1 601	80	40
5%/2.5% de "	970/485	844/422	788/394	876/438	527/263			
" pommes	1 452	1 581	1 817	1 648	1 787	1 657	83	41
5%/2.5% de "	726/363	791/395	909/454	824/412	894/447			
VP de toutes cultures avec MGS SP**	61 925	66 758	78 516	76 674	72 875	71 350	3 567	1 784
VP de tous cultures	95 100	98 400	108 400	125 300	112 700	107 980	5 399	2 700
Valeur de la production totale	201 500	191 900	213 400	249 700	239 600	219 220	10 961	5 481
de minimis APP (à 5%)	10 075	9 595	10 670	12 485	11 980	10 961		
Valeur de production avec MGS SP	151 927	144 050	165 360	181 413	178 859	164 322		
" " sans "	49 573	47 850	48 040	68 287	60 741	54 898		
Plafond de minimis à 5% VP	2 479	2 393	2 402	3 414	3 037	2 745		
" " 2.5% "	1 239	1 196	1 201	1 707	1 519	1 372		

Sources: * faute de données sur betterave sucrière et canne à sucre en 2005, on a utilisé la moyenne 2001-2004; ** l'identification des cultures avec MGS SP prend en compte le tableau 7 suivant sur le montant des subventions par culture.

Viandes bovine, porcine et ovine en 2001 & 2002: <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/nass/SB995/sb995.txt>

" en 2003: <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/nass/MeatAnimPr//2000s/2005/MeatAnimPr-04-28-2005.txt>

" en 2004 & 2005: <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/nass/MeatAnimPr//2000s/2006/MeatAnimPr-04-27-2006.txt>

Volailles-oeufs en 2001 et 2002: <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/nass/PoulProdVa//2000s/2004/PoulProdVa-04-29-2004.txt>

" en 2003: <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/nass/PoulProdVa//2000s/2005/PoulProdVa-04-29-2005.txt>

" en 2004 & 2005: http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/nass/PoulProdVa//2000s/2006/PoulProdVa-05-18-2006_revision.txt

Lait de vache en 2001 & 2002: <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/nass/MilkProdDi//2000s/2003/MilkProdDi-04-24-2003.txt>

" en 2003, 2004 & 2005: <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/nass/MilkProdDi//2000s/2006/MilkProdDi-04-27-2006.txt>

Cultures en 2001 & 2002: <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/nass/SB999/sb999.txt>

" en 2003, 2004 & 2005: <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/nass/CropValuSu//2000s/2006/CropValuSu-02-15-2006.txt>

Foin : <http://www.usda.gov/nass/pubs/agr06/CHAP06.PDF>. Valeur de la production agricole, excluant les recettes des services et de la forêt: USDA,-ERS, Agricultural income and finance outlook Nov. 2006 (<http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/ers/AIS//2000s/2006/AIS-11-30-2006.pdf>) for 2002 to 2005. Pour 2001: <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/ers/AIS//2000s/2003/AIS-11-05-2003.pdf>

➤ Le tableau 6 montre les subventions allant aux grains fourragers ayant nourri les animaux aux EU de 1995 à 2005, avec une moyenne de 4,486 Md\$ de 2001 à 2005, dont 61,4% au maïs et 22,3% au tourteau de soja. Cependant ces montants sont sous-estimés car fondés sur la base de données de l'Environmental Working Group pour des produits spécifiques, qui n'incluent pas toutes les subventions, notamment celles aux assurances agricoles, bien qu'elles puissent être identifiées produit par produit comme l'a reconnu le rapport du CRS déjà cité. De plus l'on n'a pas inclus les subventions aux tourteaux d'oléagineux des EU autres que le soja et les subventions à l'utilisation des pâturages publics (placés dans la MGS APP).

➤ L'on voit déjà que les subventions totales aux aliments du bétail de 4,486 Md\$ sur la période 2001-05 sont globalement bien supérieures au plafond autorisé du soutien *de minimis* SP à 2,5% de la valeur de production des produits animaux ayant une MGS SP, plafond proposé par les EU pour la fin de la période de mise en œuvre du prochain ASA, qui ne doit pas dépasser 1,372 Md\$ (tableau 5). En fait ces subventions aux aliments du bétail sont proches du plafond *de minimis* à 5% (de 4,645 Md\$) et l'aurait dépassé si l'on avait tenu compte des subventions aux autres tourteaux d'oléagineux, et a fortiori si l'on avait réparti entre les grains fourragers les subventions de la boîte verte qui leur sont imputables comme on l'a fait pour l'UE et comme l'OCDE l'a fait aussi en partie pour tous les produits³⁶.

Table 6 – Subventions aux grains fourragers ayant nourri les animaux des EU de 1995 à 2005

Subventions en millions de \$	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	01-05
Mais al. bétail: M de boisseaux	4 693	5 277	5 482	5 468	5 665	5 842	5 864	5 563	5 798	6 158	6 141	
% maïs alim./total maïs	63.41	57.16	59.54	56.03	60.24	58.92	61.71	62.04	57.47	52.15	55.25	
Toutes subventions maïs	2,724	1,861	2,695	4,826	7,238	7,722	5,484	1,981	2,813	4,504	9,414	4,839
Subventions maïs alim. bétail	1,727	1,064	1,605	2,704	4,360	4,550	3,387	1,229	1,616	2,349	5,201	2,756
Sorgho al. bétail: M boisseaux	295	516	365	262	285	222	230	170	180	191	140	
% sorgho alim./total sorgho	64.27	64.91	57.57	50.39	47.90	47.13	44.75	47.09	43.80	42.18	35.52	
Toutes subventions sorgho	238	241	276	490	674	636	451	189	213	313	500	333
Subventions sorgho al. bétail	153	156	159	247	323	300	202	89	93	132	178	139
Orge al. bétail: M boisseaux	179	217	144	167	140	136	104	84	84	103	52	
% orge alim./total orge	49.86	55.36	40.00	47.44	51.47	42.77	41.94	37.00	30.22	36.75	24.51	
Subventions totales orge	78	119	114	264	262	289	202	83	79	167	175	141
Subventions orge al. bétail	39	105	46	125	135	124	85	31	21	61	43	48
Blé al. bétail: M boisseaux	154	308	251	391	283	304	182	116	203	189	200	
% blé alim./total blé	7.05	13.53	10.12	15.35	12.31	13.62	9.35	7.22	8.66	8.76	9.50	
Subventions totales au blé	587	1,672	1,411	2,764	3,696	3,653	2,484	975	1,373	1,216	1,124	1,434
Subventions au blé al. Bétail	41	226	143	424	455	498	243	76	132	107	107	133
Subventions à l'avoine	7	8	8	29	46	58	20	6	4	6	3	8
Subventions au foin	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400
Toutes subventions au soja	-	-	-	480	2,491	3,004	4,307	671	1,142	914	588	1,524
% tourteau dans valeur du soja	65	71	61	43	32	72	68	62	64	61	64	64
Subventions tourteau de soja	-	-	-	220	797	2,163	2,929	416	731	558	376	1,002
Total subventions al. bétail	2,367	1,959	2,382	4,229	7,202	8,093	7,266	2,247	2,997	3,613	6,308	4,486

Source: <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>
<http://usda.mannlib.cornell.edu/MannUsda/viewDocumentInfo.do?documentID=1295>
<http://www.ewg.org/farm/region.php?fips=00000#topprogs>

➤ Le tableau 7 montre que les subventions aux autres cultures de 2001 à 2005 ont le plus souvent dépassé largement le plafond *de minimis* de 5% et donc encore plus celui de 2,5%. La seule exception semble être les betteraves sucrières dont les subventions sont restées en moyenne inférieures au plafond de 2,5% (27 millions de \$ contre 28 millions de \$) et a fortiori au plafond de 5%, bien que le seuil de 2,5% ait été dépassé de 2001 à 2003 mais pas celui de 5% qui est toujours en vigueur durant la période 2001-05. Cependant, comme 41,1% de la superficie de betteraves sucrières (561 837 acres sur un total de 1,365 million d'acres) est irriguée (en 2003) et

³⁶ J. Berthelot, *Feed subsidies to EU and US exported poultry and pig meats*, Solidarité, 10 January 2006; J. Berthelot, *The comprehensive dumping of the European Union's dairy produce from 1996 to 2002*, Solidarité, 31 January 2006; J. Berthelot, *The comprehensive dumping of the EU bovine meat from 1996 to 2002*, Solidarité, 19 April 2006 (<http://solidarite.asso.fr>).

que le volume d'eau par acre est de 77% de celui utilisé par la luzerne en Californie, en ajoutant ces subventions à l'irrigation le plafond de l'exemption *de minimis* à 2.5% a été dépassé. Quant au tabac, le EWG a oublié de prendre en compte les très fortes subventions de 2005 – les 2,079 Md\$ des "paiements du programme de transition du tabac" – si bien que la moyenne pour 2001-05 dépasse très largement le plafond *de minimis* de 5% et encore plus celui de 2,5%.

Table 7 – Subventions aux autres cultures de 1995 à 2000 et moyenne de 2001 à 2005 selon l'EWG

En millions de \$	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	01-05
Subventions aux arachides						94	79	1 095	540	213	276	441
" au coton	30	647	595	1 163	1 721	1 850	3 033	2 389	2 697	1 654	3 331	2 621
" au riz	832	646	455	735	1 120	1 525	1 391	1 151	1 475	637	533	1 037
" au tournesol				8	107	151	104	7	27	13	21	34
" aux betteraves sucrières						105	44	44	48	1	-	27
" au tabac						345	129	5	51			37
" aux pommes							95	74	92			52

Source: <http://www.ewg.org/farm/region.php?fips=00000#topprogs>

➤ **Finalement le soutien interne total autorisé ayant des effets de distorsion des échanges (STDE) de la période de base 2001-05** a été de 43,770 Md\$: 19,103 Md\$ pour la MGS totale consolidée finale (MTCF) + 2,745 Md\$ pour le soutien dmSP + 10,961 Md\$ pour le soutien dmAPP + 10,961 Md\$ pour la boîte bleue. Et réduire le STDE autorisé de 53% le ramènerait à 20,572 Md\$.

➤ Cependant le paragraphe 8 de l'Accord-cadre du 31 juillet July 2004 stipule : "*Cet engagement s'appliquera en tant qu'engagement global minimal. Il ne sera pas appliqué en tant que plafond des réductions du soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges, si les formules distinctes et complémentaires à élaborer pour la MGS totale, le de minimis et les versements de la catégorie bleue devaient, prises conjointement, se traduire par un abaissement plus important du soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges pour tel ou tel Membre*".

➤ Par conséquent, puisque les EU ont proposé de réduire, à la fin de la période de mise en oeuvre du prochain AsA, de 60% la MTCF et de plafonner à 2,5% de la valeur de la production les 2 soutiens *de minimis* et celui de la boîte bleue autorisés, la somme de ces engagements fera tomber le STDE autorisé à 19,975 Md\$: 7,641 Md\$ (MTCF) + 1,372 Md\$ (dmSP) + 5,481 Md\$ (dmAPP) + 5,481 Md\$ (BB).

➤ Comme on a montré que la MGS totale effective a déjà atteint 25,778 Md\$ en moyenne sur la période 2001-05 (ou 25,078 Md\$ si l'on ne prend pas en compte la sous-notification des subventions à l'irrigation), et 26,143 Md\$ en 2005 (ou au moins 25,443 Md\$), la proposition des EU de réduire de 53% son STDE autorisé est totalement vide, en supposant même que les soutiens appliqués *de minimis* et de la boîte bleue soient nuls.

➤ D'autant qu'on aurait pu montrer que la plupart des subventions de la boîte verte, y compris aux services d'intérêt général comme la recherche, la vulgarisation, les investissements agricoles et les infrastructures rurales, ont un impact évident sur le niveau de compétitivité des produits. On y reviendra dans une autre analyse puisque les EU vont s'efforcer de transférer à la boîte verte un maximum de subventions dans leur nouveau Farm Bill afin d'échapper à d'éventuelles poursuites à l'OMC.

Conclusion

L'exigence des autres Membres de l'OMC que les EU réduisent leur soutien interne total autorisé ayant des effets de distorsion des échanges à au moins 15 Md\$ (UE et Inde) ou même à 12-13 Md\$ (Brésil) est totalement déplacée et prouve qu'ils ignorent les règles de l'OMC – y compris les précédents de son Organe d'appel – ainsi que le niveau effectif des soutiens agricoles internes des EU. Ou, pire, qu'ils s'en moquent.

Comme on ne peut pas imaginer que la Commission européenne les ignore, son attitude peut s'expliquer par deux facteurs : 1) elle ne peut pas dénoncer les tricheries massives des EU puisque les siennes sont bien supérieures; 2) exiger l'impossible des EU est une bonne façon de bloquer les négociations puisqu'elle n'est pas politiquement prête à réduire ses droits de douane agricoles de 55% à 90% (selon les bandes tarifaires) comme l'exigent les EU ou même à 54% comme le demande le G-20, alors qu'elle a proposé de les réduire de 39%, ainsi qu'à réduire le nombre de ses lignes tarifaires sensibles à 1% alors qu'elle a proposé 8%.

Avant de changer les règles de l'OMC sur l'agriculture – ce qui est absolument nécessaire en vue de les rebâtir sur la souveraineté alimentaire mais en interdisant toutes les exportations faites à des prix inférieurs au coût de production moyen du pays, en excluant tous les types de subventions directes et indirectes (en amont sur les intrants et investissements et en aval aux stades de la transformation et de la commercialisation) bénéficiant aux produits exportés – les Membres de l'OMC iraient déjà très loin, particulièrement pour combattre le dumping, en commençant pas appliquer les règles actuelles. Sinon on peut se demander pourquoi ils sont si désireux de les changer puisqu'il n'y aucune raison qu'ils les respectent davantage à l'avenir.