Les énormes mensonges dans la notification des soutiens agricoles internes des Etats-Unis ayant des effets de distorsion des échanges de 2002 à 2005

Jacques Berthelot (berthelot@ensat.fr), Solidarité (http://solidarite.asso.fr)

3 janvier 2008

PLAN

Bref résumé

Les dernières notifications des Etats-Unis (EU) sur leurs soutiens agricoles internes de 2002 à 2005 ne justifient pas l'affirmation du Négociateur en Chef de l'USTR Joe Glauber lors de sa conférence de presse du 4 octobre 2007 que "*durant ces quatre années…le niveau de soutien interne est resté inférieur notre engagement de l'Uruguay Round, c'est-à-dire au plafond den 19,1 milliards de $*".

Conformément au jugement du 3 mars 2005 de l'Organe d'appel de l'OMC dans l'affaire coton que la plupart des composantes de la "mesure globale de soutien" (MGS) autre que par produit (APP) sont en fait des subventions spécifiques par produit (SP), ce rapport analyse les deux voies montrant que les EU ont largement dépassé leur MGS totale autorisée : soit qu'ils ont dépassé leur MGS APP autorisée – qui a en conséquence été transférée à la MGS totale appliquée – soit que les MGS SP ont dépassé de très loin celles qui ont été notifiées.

La première voie montre que la MGS APP a atteint 15,5 milliards de $ en moyenne de 2002 à 2005 contre une moyenne notifiée de 4,9 milliards de $, qui a donc été notifiée comme MGS APP *de minimis*. Par conséquent la totalité de la MGS APP devait être ajoutée à la MGS totale notifiée de 10,3 Md$, si bien que la MGS totale moyenne de 25,7 milliards de $ a dépassé de 6,6 milliards de $ ou de 34,7% la MGS totale autorisée de 19,1 milliards de $.

Cependant la seconde voie est la plus productive et la plus conforme aux règles de l'OMC, y compris en tenant compte des jugements de son Organe d'appel, parce que les EU n'ont notifié aucune MGS SP pour la plupart des grains fourragers et pour toutes les viandes. En effet les MGS SP ont atteint en moyenne 23,7 milliards de $ de 2002 à 2005, 2,3 fois plus que la moyenne notifiée de 10,3 Md$. Comment alors les EU pourraient-ils réduire leur MGS totale autorisée de 60%, soit de 19,1 à 7,6 milliards de $, puisque cela impliquerait de réduire leur MGS totale appliquée en 2002-05 de 68%?

Finalement, l'on montre que l'ensemble des soutiens internes ayant des effets de distorsion des échanges (ESIDE) effectif a dépassé en moyenne de 65% la déclaration des EU – 26,3 milliards de $ au lieu de 15,9 milliards de $ – et qu'ils n'ont aucune chance de réduire leur ESIDE autorisé de 53% compte tenu de la règle de l'OMC sur le calcul du soutien *de minimis* SP autorisé. En effet les EU et l'UE prétendent qu'il est égal à 5% de la valeur de la production agricole totale (VPA), comme pour le soutien *de minimis* APP, alors qu'il n'est que de 5% de la valeur de la production des produits sans MGS SP.

Le fait est que l'imputation de fortes MGS SP aux grains fourragers et à toutes les viandes a relevé à 152,4 milliards de $ la valeur des produits avec une MGS SP, impliquant une valeur de la production des produits sans MGS SP de 68,3 milliards de $, donc un soutien *de minimis* SP autorisé de 3,4 milliards de $ au lieu des 9,5 milliards de $ avancés par les EU pour la période de base 1999-01 ou de 9,7 milliards de $ pour la période de base 1995-00.

Par conséquent l'ESIDE autorisé tombe à 18,7 milliards de $ pour la période de base 1999-01 ou à 19,5 milliards de $ pour la période de base 1995-00, au lieu de l'assertion des EU qu'il est respectivement de 22,4 milliards de $ ou de 22,7 milliards de $. Puisque l'ESIDE appliqué a été de 26,3 milliards de $ pour la période 2002-05, les EU devraient expliquer comment ils peuvent encore prétendre le réduire à 15,9 milliards de $ à la fin de la période de mise en oeuvre du Doha Round, du moins s'ils obtiennent en contrepartie des ouvertures de marché suffisantes pour leurs exportations de produits agricoles et non agricoles.

Ce qui est le plus déconcertant cependant est que les autres Membres ne mettent pas en cause les notifications des EU. Que l'UE ne le fasse pas est trop évident puisque ses propres notifications pourraient être contestées encore plus facilement que celles des EU. Mais ce qui est le plus préoccupant est que les pays en développement Membres de l'OMC ne les mettent pas en cause ouvertement dans les négociations, même si le Brésil le fait dans la poursuite qu'il a récemment introduite auprès de l'Organe de Règlement des Différends.

*
* *

Les dernières notifications des Etats-Unis (EU) sur leurs soutiens agricoles internes pour 2002 à 2005 ne justifient pas l'affirmation du Négociateur en Chef de l'USTR Joe Glauber lors de sa conférence de presse du 4 octobre 2007 que "*en 2002 notre boîte orange notifiée (MGS) était de 9,6 milliards de $, pour 2003 juste au-dessous de 7 milliards de $, pour 2004, de 11,6 milliards de $, et en 2005 de 12,9 milliards de $*" et que *"durant ces quatre années le niveau du soutien interne est resté inférieur à notre engagement de l'Uruguay Round, c'est-à-dire au plafond de 19,1 milliards de $*".

La première raison est que la "mesure globale de soutien" (MGS) autre que par produit (APP) a dépassé largement chaque année son plafond autorisé de 5% de la valeur de la production agricole totale (VPA).

Mais la MGS spécifique par produit (SP) a aussi été largement sous-notifiée, principalement parce que l'essentiel des subventions aux aliments du bétail ont été ignorées, avec deux conséquences supplémentaires sur l'ensemble des soutiens internes distorsifs des échanges (ESIDE). D'abord l'affirmation du Négociateur que "*Pour les niveaux d'ESIDE de 2002 à 2005, nous avons pour 2002 16,3 milliards de $. Pour 2003 10,2 milliards de $, pour 2004 18,1 milliards de $, et pour 2005 18,9 milliards de $*" est aux antipodes de la vérité. Ensuite, les subventions aux aliments du bétail ont fortement réduit le soutien *de minimis* SP autorisé, et donc la possibilité d'honorer l'offre des EU de réduire son ESIDE autorisé de 53% de la période de base à la fin de la période de mise en œuvre du Doha Round.

On verra aussi que – conformément au jugement de l'Organe d'appel de l'OMC du 3 mars 2005, dans l'affaire coton, que la plupart des composantes de la MGS APP sont des subventions SP – il y a deux voies pour montrer que les EU ont largement dépassé leur MGS totale autorisée : soit qu'ils ont dépassé leur MGS APP autorisée – qui a en conséquence été transférée à la MGS totale appliquée – soit que les MGS SP ont dépassé de très loin celles qui ont été notifiées.

*

* *

I^{ère} Partie – La MGS autre que par produit des Etats-Unis a dépassé le plafond *de minimis* de 2002 à 2005

Le tableau 1 récapitule la MGS APP notifiée.

Tableau 1 – MGS APP des EU notifiée pour 2002 à 2005

En millions de $	2002	2003	2004	2005
Paiements contra-cycliques (PCC)	1 804	544	4 288	4 749
Subventions aux assurances des cultures	2 889	1 862	1 123	756
Bonifications des intérêts des prêts agricoles	49	41	49	49
Subventions à l'irrigation	300	300	269	269
Subventions aux cotisations sur les pâturages publics	47	42	65	39
Programme d'assistance arboricole	-	2	-	-
Programme d'assistance aux pertes d'eau	10	-	-	-
Programme sur les pertes au stockage	1	3	2	-
MGS APP appliquée ou soutien dmAPP appliqué	5 101	2 801	5 778	5 862

Source: notifications des EU à l'OMC (G/AG/N/USA/60) du 8 octobre 2007.

On va montrer que ces notifications ont oublié plusieurs subventions – les paiements des contrats de flexibilité de production, les paiements directs, les subventions au carburant agricole – et en ont sous-notifié d'autres : sur les assurances des cultures, les prêts agricoles, l'irrigation et les pâturages publics.

I – Les paiements des contrats de flexibilité de production et les paiements directs fixes

Le négociateur agricole des EU Joe Glauber avait tort quant au statut boîte verte des paiements directs fixes quand il a déclaré, lors de sa conférence de presse du 4 octobre 2007 à Genève, : "*Nous avons notifié les paiements directs dans la boîte verte. Et notre sentiment est que cela n'est pas du tout contraire à la Décision sur le coton. La Décision sur le coton et le panel n'ont pas statué sur les paiements directs du point de vue de nos notifications de la MGS. Cela faisait partie d'une subvention qui a pris fin, et en particulier au titre de la dénommée Clause de Paix. De plus, quand le Panel coton a examiné les aspects distorsifs des échanges des paiements directs il a conclu qu'il n'y en avait pas. C'est-à-dire, il a conclu qu'ils n'ont pas contribué à empêcher les hausses de prix sur les marchés mondiaux. Et je pense que cela est quelque chose qui est souvent mal compris parce que, une fois encore, quand le panel a examiné la mesure dans laquelle les paiements directs affectent la production et les prix mondiaux, il a conclu, conformément à la position des EU sur la question, qu'ils n'ont pas d'effet sur la production.*"[1]

On va réagir sur les diverses assertions de cette déclaration du négociateur des EU.

1) "*Nous avons notifié les paiements directs dans la boîte verte. Et notre sentiment est que cela n'est pas du tout contraire à la Décision sur le coton*"

a) L'Organe d'appel (OA) a jugé comme suit le 10 février 2005 dans l'affaire coton : "*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 qui sont pleinement conformes au paragraphe 6 b) de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture; et, par conséquent, ne sont pas exemptés des actions au titre de l'article XVI du GATT de 1994 et de la Partie III de l'Accord SMC en vertu de l'article 13 a) ii) de l'Accord sur l'agriculture*"[2].

De plus l'OA a jugé que les paiements directs sont des subventions 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 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".

Ce jugement que "*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*" sont des subventions spécifiques implique qu'on peut considérer que la MGS APP est pratiquement vide et que les MGS SP sont très supérieures à celles notifiées.

---

[1] http://www.usda.gov/2007/10/0281.xml

[2] United States – Subsidies on upland cotton, AB-2004-5, WT/DS267/AB/R, 3 March 2005.

D'autant que la plupart des autres composantes importantes de la MGS APP – les subventions sur les intérêts des prêts agricoles, à l'irrigation, au pâturage sur les terres publiques, au carburant agricole – peuvent aussi être imputées à des produits spécifiques, comme l'OCDE le fait dans ses rapports annuels sur "*Les politiques agricoles des pays de l'OCDE: Suivi et évaluation*" pour les données reçues de l'USDA (ministère de l'agriculture des EU).

De plus le transfert de la MGS APP aux MGS SP aurait d'énormes implications sur le thème du plafonnement des MGS SP.

Pourtant accorder "*un soutien pour un produit spécifique*" contredit le critère b du paragraphe 6 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture (AsA) pour que le "*Soutien du revenu découplé*" soit dans la boîte verte : "*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*".

b) La position prise par le Négociateur en Chef de l'USTR que les paiements directs fixes sont dans la boîte verte est d'autant plus surprenante et contreproductive qu'elle contredit les conclusions de plusieurs organismes officiels des EU :

i) Selon le rapport du Service de Recherche du Congrès (CRS) du 25 octobre 2006 : "*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*"[3].

Quand le CRS déclare que "*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*", cela est tout-à-fait évident puisqu'il fallait bien les notifier quelque part : puisqu'ils ne sont pas dans la boîte verte ni dans la boîte bleue – les EU n'ont notifié aucune subvention dans la boîte bleue depuis 1996 et ils n'en remplissent pas les conditions –, ils ne peuvent être que dans la boîte orange!

ii) Les propositions du 31 janvier 20007 de l'USDA pour le Farm Bill 2007 soulignent la nécessité de consolider le statut "vert" des paiements directs en éliminant l'interdiction de cultiver des fruits, légumes et riz sauvage : "*Pour s'assurer que les paiements directs seront*

---

[3] Randy Schnepf and Jasper Womach, *Potential Challenges to U.S. Farm Subsidies in the WTO*, CRS Report for Congress, Updated April 26, 2007, p. 22, http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL33697.pdf

2) Les subventions à l'irrigation peuvent être évaluées selon cinq voies : 1) la "*méthode de financement de la dette*" alléguée dans la notification à l'OMC; 2) l'écart entre le coût de l'eau d'irrigation pour le gouvernement et le prix facturé aux irrigants; 3) l'écart entre les tarifs facturés aux irrigants et ceux facturés aux autres usagers pour la même eau non traitée; 4) le prix auquel les irrigants peuvent revendre l'eau aux autres usagers; 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. Oublions ici les méthodes 3 et 4 qui donneraient les subventions les plus élevées et la méthode supplémentaire 5[25].

3) De nombreux rapports de l'Office des comptes du gouvernement soulignent l'absence de volonté du Bureau de la mise en valeur de recouvrer les coûts remboursables de l'eau d'irrigation

L'explication ci-dessus sur la méthode de financement de la dette est confuse car l'on ne voit pas bien quel est le principal qui est dû par les irrigants : est-ce le principal de l'investissement en capital ou le principal de la dette en cours?

Sur les 7,102 milliards de $ en remboursement du principal dus pour tous les 133 projets au Bureau de la mise en valeur (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.

Selon un rapport de l'Office des comptes du gouvernement (GAO) de 1996 sur la politique du Bureau de la mise en valeur, "*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*

---

[25] These ways of computing irrigation subsidies are presented in "*The King is naked*" (see footnote 13).

[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.

IIè Partie – Les MGS spécifiques par produit ont été très sous-notifiées de 2002 à 2005

I – Les MGS spécifiques par produit notifiées

Le tableau 11 présente les MGS SP notifiées par produit et par type de mesures.

Tableau 11 – MGS spécifiques par produit notifiées pour 2002 à 2005

Millions de $	2002	2003	2004	2005
MGS spécifiques par produit notifiées par produit (1)				
Orge	-	-	83	46
Pois chiche (1)	-	-	-	-
Maïs	-	-	3 059	4 490
Coton	1 187	435	2 238	1 621
Produits laitiers	6 305	4 737	4 663	5 149
Pois secs	-	14	32	37
Lentille	2	-	-	11
Colza	-	-	-	14
Choux marin (crambe) (1)	-	-	-	-
Carthame	2	-	-	-
Mohair	5	4	3	2
Arachide	66	-	-	89
Riz	712	503	131	133
Brebis et agneaux	23	-	-	-
Sorgho	-	-	130	140
Soja	-	-	-	-
Sucre	1 328	1 250	1 282	1 199
Laine	8	7	7	7
Total des MGS SP notifiées	9 637	6 950	11 629	12 938
MGS spécifiques par produit notifiées par type de mesures				
Millions de $	2002	2003	2004	2005
Soutien des prix du marché des produits laitiers	4 509	4 515	4 646	4 794
Soutien des prix du marché du sucre	1 262	1 242	1 220	1 114
Total des soutiens des prix du marché	5 771	5 757	5 866	5 908
Subventions des marketing loans (2)	1 649	714	5 110	6 168
Programme de commercialisation pour les utilisateurs du coton: STEP 2	178	152	311	137
Aides au stockage du coton et des arachides (dont arachides)	81 (7)	88	90	171 (31)
Paiements aux semences de coton	49	-	10	15
Bonifications d'intérêts sur marketing loans moins cotisations (coton)	30 (14)	18 (10)	120 (47)	88 (60)
Programme d'aide à l'ajustement des éleveurs de brebis et agneaux	23	-	-	-
Programme ouragan sur canne à sucre (2005 : paiement calamités)	60	-	40*	80
Contrat de perte sur revenu du lait (MILC)	1 796	221	16**	356***
Paiements du programme bioénergie (au maïs et sorgho)	-	-	66	14
MGS SP rectifiée suite aux sous-notifications				
Programme de subventions effectives aux utilisateurs du coton (3)	182	455	363	582
Sous-notification des "	4	303	52	445
Sous-notification des bonifications d'intérêts sur marketing loans (4)	26	22	45	47
MGS SP rectifiées	**9 667**	**7 275**	**11 726**	**13 430**

(1) Les données étant présentées en millions de $, on n'a pas écrit les MGS SP inférieures à 500 000 $ (cas des pois chiches et choux marins).
(2) Les paiements des marketing loans incluent les loan deficiency payments, marketing loan gains et certificate exchange gains.
(3) et (4) : voir le paragraphe I suivant. * dont 7 millions de $ de paiements pour le transport du sucre de Hawaï. ** dont 9 de MILC et 7 d'indemnités pour l'ouragan ayant frappé l'élevage laitier. *** dont 352 de MILC et 4 de paiements pour calamités de l'élevage laitier.

II – La sous-notification des subventions aux utilisateurs du coton et aux intérêts des prêts agricoles

Avant de contester les raisons pour lesquelles de nombreux produits n'ont pas eu de MGS SP notifiées, on montrera d'abord qu'il y a déjà deux types de sous-notifications dans les montants notifiés : sur les subventions aux utilisateurs du coton et aux intérêts des prêts agricoles.

<u>e) Les subventions aux sorgho grain utilisé en alimentation animale</u> : elle dépassent de 7 fois le plafond *de minimis*.

Tableau 17 – Subventions au sorgho grain pour l'alimentation animale

Millions de $	2002	2003	2004	2005
Production de sorgho grain : millions boisseaux	170	182	191	140
% de sorgho grain fourrager	47.09%	44.28%	42.07%	35.62%
Valeur de la production de sorgho	855	965	843	715
5% " (plafond *de minimis*)	43	48	42	36
Pourcentage de la valeur du sorgho dans la VOP	0.44%	48	42	36
Subventions au sorgho grain (base de données EWG)	189	213	313	500
Subvent./intérêts prêts commercialisation + bioénergie	1	4	2	3
Subventions aux assurances sur le sorgho	99	93	69	52
Subventions aux prêts agricoles "	3	3	2	2
Subventions au carburant agricole "	13	13	13	13
Subventions à l'irrigation "	11	11	8	8
Subventions totales au sorgho grain	**302**	**323**	**407**	**568**
Subventions totales au sorgho supérieures à *de minimis*	oui	oui	oui	oui
Subventions au sorgho pour l'alimentation du bétail	**142**	**143**	**171**	**202**

Sources : USDA, *Feed Grains Database: Yearbook Tables*, http://www.ers.usda.gov/data/feedgrains/FeedYearbook.aspx; Environmental Working Group's Farm Subsidy Database (http://farm.ewg.org/farm/region.php?fips=00000); notifications à l'OMC; tableaux 3 à 9 ci-dessus.

<u>f) Les subventions à l'avoine</u> : comme la production d'avoine des EU a toujours été inférieure à la consommation intérieure pour l'alimentation animale, on a considéré que toute la production a été dévolue à l'alimentation du bétail, les autres utilisations étant couvertes principalement par les importations. Il n'y a donc pas besoin de calculer les subventions spécifiques pour l'avoine destinée à l'alimentation du bétail qui sont identiques à celles allant à la production totale. Cependant, puisque l'on transfère les subventions à l'alimentation animale aux MGS SP des produits animaux, il ne reste pas de subventions résiduelles et donc pas de MGS SP pour l'avoine non fourragère qui a donc été inférieure au plafond *de minimis*.

Tableau 18 – Subventions à l'avoine pour l'alimentation du bétail

Millions de $	2002	2003	2004	2005
Valeur de la production d'avoine	212	225	178	195
5% " (plafond *de minimis*)	11	11 (11,246)	9 (8,916)	10
% de l'avoine fourragère (100% car importations nettes)	100%	100%	100%	100%
Subventions à l'avoine (base de données EWG)	6	4 (3,706)	6	3
Subventions aux assurances sur l'avoine	8	7 (7,264)	4	5
Subventions à l'irrigation "	4	4	4	4
Subventions totales à l'avoine et pour aliments bétail	**18**	**15**	**14**	**12**

Sources : USDA, *Feed Grains Database: Yearbook Tables*, http://www.ers.usda.gov/data/feedgrains/FeedYearbook.aspx; Environmental Working Group's Farm Subsidy Database (http://farm.ewg.org/farm/region.php?fips=00000); notifications à l'OMC; tableaux 3 à 9 ci-dessus.

<u>g) Les subventions aux tourteaux de soja</u> : le tableau 9 du Oil Crops Yearbook 2007 donne les prix moyens annuels et les valeurs totales de l'huile et du tourteau de soja, de qui donne le pourcentage des subventions au soja à allouer aux tourteaux de soja. Le poids élevé de la valeur du tourteau dans la valeur totale du soja explique que la majorité des subventions au soja sont transférées aux MGS SP des produits animaux si bien que les subventions résiduelles au soja sont inférieures au plafond *de minimis* en 2002 et 2005.

Tableau 21 – Subventions aux aliments du bétail issus du blé

Millions de $	2002	2003	2004	2005
Valeur de la production de blé	5 637	7 929	7 283	7 140
5% " (plafond *de minimis*)	282	396	364	357
Subventions au blé (base de données EWG)	975	1 373	1 216	1 124
Subventions sur intérêts des prêts de commercialisation	6	5	6	4
Subventions aux assurances sur le blé	492	548	410	434
Subventions aux prêts agricoles "	18	23	20	20
Subventions au carburant agricole "	70	89	77	77
Subventions à l'irrigation "	55	55	55	55
Subventions totales au blé	**1 616**	**1 926**	**1 632**	**1 562**
Subventions totales au blé supérieures à *de minimis*	oui	oui	oui	oui
Production de blé : millions de tonnes	43,70	63,81	58,74	57,28
Production de blé fourrager : millions de tonnes	3,16	5,52	4,95	4,35
% de blé fourrager dans la production totale de blé	7,22%	8,66%	8,44%	7,60%
Subventions directes au blé fourrager	**117**	**167**	**138**	**119**
Prix du blé à l'exploitation : $/tonne	130,81	124,93	124,93	125,66
Valeur de la production de blé	5 716,9	7 971,8	7 338,1	7 198,0
Subventions au blé en $/tonne	33,57	30,11	27,68	27,20
Blé pour la consommation intérieure (millions tonnes)	25,01	24,82	24,77	24,90
Subventions au blé pour la consommation intérieure	839,59	747,33	685,63	677,28
Valeur blé pour consommation intérieure alimentaire*	3 271,6	3 100,8	3 094,0	3 129,3
Valeur correspondante de la farine de blé*	3 735,8	3 479,1	3 608,0	3 536,3
Valeur correspondante des sous-produits minoterie*	396,2	447,2	315,0	310,6
Valeur de la farine + valeur des sous-produits	4 132,0	3 926,3	3 923,0	3 846,9
Part des sous-produits dans la valeur "	9,59%	11,39%	8,02%	8,07%
Subventions aux sous-produits du blé pour alim. ani.	**81**	**85**	**55**	**55**
Subventions totales au blé alimentation animale	**198**	**252**	**193**	**174**

Sources : USDA, *Feed Grains Database: Yearbook Tables*, http://www.ers.usda.gov/data/feedgrains/FeedYearbook.aspx; Wheat data yearbook table (http://www.ers.usda.gov/Data/Wheat/WheatYearbook.aspx#WorldSD); Environmental Working Group's Farm Subsidy Database (http://farm.ewg.org/farm/region.php?fips=00000); notifications à l'OMC; tableaux 3 à 9 ci-dessus.

* Si, selon le tableau 32 du Wheat Data Yearbook sur les relations entre les prix du blé, de la farine et des sous-produits, 212,96 $ de blé en 2002 correspondent à la production de 243,17 $ de farine et 25,79 $ de sous-produits du blé, les 3,272 milliards de $ de blé pour la farine en 2002 correspondent à la production de 3,735.8 milliards de $ de farine de blé (114,19 x 3 271,6) et 396,20 millions de $ de sous-produits (0,1211 x 3 271,6).

j) Total des subventions aux aliments du bétail issus des grains : le tableau 22 montre qu'elles ont doublé (multipliées par 2,01) de 2002 à 2005.

Tableau 22 – Subventions totales aux aliments du bétail issus des grains

Milliards de $	2002	2003	2004	2005
Subventions totales aux aliments du bétail des grains	3 840	4 608	4 741	7 719

Sources : tableaux 12 à 21.

3) Rectification des MGS des grains fourragers de 2002 à 2005

Partant des tableaux précédents 12 à 21, les tableaux 24 à 28 comparent les MGS notifiées et les plafonds *de minimis* avec les subventions effectives de la MGS aux grains fourragers et la part affectée à l'alimentation du bétail.

Pour identifier la mesure dans laquelle les plafonds *de minimis* ont été dépassés, il serait suffisant de les comparer avec les subventions totales aux grains fourragers, indépendamment de leur part allouée à l'alimentation animale. Cependant, comme on va allouer les subventions aux aliments du bétail aux produits animaux les ayant consommés puisque l'article 6.2 de l'AsA exige de le faire, ce n'est que la composante autre que l'alimentation animale de la MGS des grains qui doit être comptée comme MGS SP de ces grains. Il n'y a que l'avoine, totalement affectée à l'alimentation animale, et le soja en 2002 et 2005 à ne pas avoir de MGS SP car les subventions ont été inférieures au seuil *de minimis*. Bien sûr leurs MGS ne sont

f) Conclusion : le fait que la plupart des grains partiellement fourragers, à part l'avoine et le soja en 2002 et 2005, ont des MGS au titre des grains et génèrent aussi des MGS pour les produits animaux qui n'en avaient pas ont une conséquence inattendue sur le niveau des soutiens *de minimis* par produit autorisés, qui est de 5% de la valeur de la production des produits sans MGS SP. Ainsi toutes les viandes acquièrent des MGS SP alors que la seule notification de MGS SP a porté sur la viande de mouton et agneau pour 2002.

Cependant, le transfert aux MGS SP des principales subventions notifiées dans la MGS APP (PCC et assurances des cultures) et dans la boîte verte (CFP et paiements directs fixes) réduit énormément la MGS APP qui tombe bien au dessous du plafond *de minimis*. Mais, comme la plupart des autres composantes de la MGS APP peuvent être transférées aux MGS SP, le résultat final sur la MGS totale serait pratiquement le même que celle à laquelle on a abouti dans la partie I.

IV – La sous-notification des MGS des produits animaux

Les subventions aux grains fourragers confèrent des MGS SP aux produits animaux nourris avec ces grains car elles constituent des subventions aux intrants que les pays développés doivent notifier dans la boîte orange (article 6.2 de l'AsA).

1) Méthodologie

Pour répartir les subventions aux aliments du bétail entre les divers types de produits animaux (tableau 29), on fait l'hypothèse que cette répartition est semblable à celle des aliments du bétail qu'ils ont consommés (tableau 28). Pour avoir cette consommation on utilise la part de chaque animal dans le total des "unités animales consommatrices de grains" établies à partir des indices de l'USDA sur les unités animales consommatrices de grains. Selon l'USDA "*Une unité animale est basée sur la quantité de matière sèche d'un aliment du bétail consommé par la vache laitière moyenne durant la période de base. Une série de facteurs est développée pour chaque type d'animal et de volaille en reliant la consommation d'aliment de chaque type d'animal à la quantité consommée par la vache laitière moyenne*"[49]. Les indices de l'USDA sont établis en millions de livres d'unités d'aliment, une unité d'aliment étant équivalente à la valeur alimentaire d'une livre de maïs à 78,6 % de nutriments totaux digestibles.

Tableau 28 – Répartition des unités animales consommatrices de grains entre les divers types d'animaux

Millions de $	2002	2003	2004	2005
Vaches laitières (lait)	11,66%	11,23%	11,29%	11,25%
Viandes rouges	27,27%	27,88%	27,58%	27,91%
Porcs	26,14%	26,10%	26,22%	26,25%
Volailles	34,21%	34,08%	34,16%	33,89%
Autre bétail	0,72%	0,72%	0,71%	0,70%
Total	100%	100%	100%	100%

Source : données dérivées de la transformation du tableau 30 de la base de données de l'USDA sur les grains fourragers "Indexes of feed-consuming animal units" (http://www.ers.usda.gov/data/feedgrains/StandardReports/YBtable30.htm).

Tableau 29 – Répartition des subventions aux aliments du bétail entre les divers types de produits animaux

Millions de $	2002	2003	2004	2005
Total du tableau 27	3 840	4 608	4 745	7 719
Vaches laitières (lait)	448	517	536	868
Viandes rouges	1 047	1 285	1 304	2 154
Porcs	1 004	1 203	1 244	2 026
Volailles	1 314	1 570	1 621	2 616
Autre bétail	28	33	34	54

Source : données dérivées de la transformation du tableau 30 de la base de données de l'USDA sur les grains fourragers "Indexes of feed-consuming animal units" (http://www.ers.usda.gov/data/feedgrains/StandardReports/YBtable30.htm).

---

[49] USDA, http://www.ers.usda.gov/Data/feedgrains/Documentation.aspx

dispositions de la Section 165 du Farm Act de 1996 (PL 104-127) et de la Section 32 de l'Agricultural Adjustment Act du 24 août 1935".

On ne voit pas cependant la logique tenant au fait que les EU ont notifié ce Programme d'assistance à l'alimentation du gros bétail (CFP) dans la boîte orange en 2002 tout en notifiant simultanément dans la boîte verte 100 millions de $ pour le Programme d'assistance au bétail (LAP) pour 2002, 267 millions de $ pour 2003, 267 millions de $ encore pour 2004 et 28 millions de $ pour 2005 (principalement pour l'ouragan dans le Golfe).

D'autant qu'une lettre de l'Office Général des Comptes (GAO) au Congrès datée du 14 avril 2005 confirme le niveau des subventions notifiées (dans la boîte verte) pour le programme LAP : "*La CCC estime que le LAP 2003/2004 paiera au total environ 500 millions de $. Les dépenses effectives pourraient aller d'environ 475 à 584 millions de $*"[50].

Un rapport d'audit de septembre 2005 de l'Office de l'Inspecteur général de l'USDA apporte un peu de lumière sur la raison involontaire pour laquelle certaines subvetniosn d'assistance au bétail ont été notifiées dans la boîte orange, quand il écrit : "*Nous avons noté que des paiements du LCP-II d'environ 159 millions de $ ont été faits à des producteurs de bétail dans les comtés non déclarés comme frappés par la sécheresse*"[51], ce dont un article du Washington Post s'est fait l'écho sous le titre : "*Pas de sécheresse requise pour l'aide fédérale à la sécheresse. Le Programme pour le bétail s'est élargi pour couvrir n'importe quel "sinistre"*"[52].

De toutes façons, puisque les subventions aux aliments du bétail sont des subventions aux intrants non exemptées de réduction pour les pays développés, cela est une bonne rasion de les placer dans la boîte orange. Si l'on ne doit pas déplorer ce type de subventions pour les éleveurs et agriculteurs du Nord souffrant de calamités naturelles, on doit reconnaître que seuls les agriculteurs du Nord peuvent en bénéficier puisque les pays pauvres n'ont pas les ressources budgétaires d'une telle solidarité. Comme en outre les calamités naturelles sont généralement bien plus fréquentes et profondes dans les PED et comme leurs agriculteurs ne peuvent disposer autant des investissements permettant d'atténuer leur impact (irrigation, drainage, digues, pesticides…), il est clair que ces subventions contribuent à accroître l'écart de compétitivité entre les agriculteurs du Nord et du Sud, ce qui est la définition économique élargie de la protection et d'un soutien ayant des effets de distorsion des échanges, du moins si les produits en bénéficiant sont exportés.

Naturellement on pourrait se demander pourquoi l'on n'a pas aussi ajouté les subventions pour calamites verses aux producteurs de grains, qui d'ailleurs ont bénéficié de subventions de ce type bien supérieures à celles des éleveurs. D'autant plus que, comme souligné par le Négociateur agricole en chef de l'USTR Joe Glauber lui-même, déjà cité : "*Les subventions aux assurances des cultures ont été en moyenne supérieures à 3 milliards de $ par an depuis 2002, et les paiements d'assistance aux calamités ont dépassé 2 milliards de $. De plus, la plus grande part de l'assistance aux calamités va aux producteurs qui reçoivent aussi des indemnités d'assurances aux cultures. Le résultat, comme le suggère le titre de cet article, est une "double indemnité"*"[11]. Si l'on s'est limité aux subventions pour calamités aux éleveurs de bétail, c'est parce que les EU ont notifié certaines d'entre elles dans la boîte orange et pour ne

---

[50] US GAO Letter to the Committees on agriculture of the Senate and House of Representatives, with the subject: "*Department of Agriculture, Commodity Credit Corporation: 2003 and 2004 Livestock Assistance Program*", April 14, 2005.

[51] USDA, www.healthydairyindustry.org/pdf/OIG%20Catfish%20Audit%20Report.pdf

[52] Gilbert M. Gaul, Dan Morgan and Sarah Cohen, *No Drought Required For Federal Drought Aid. Livestock Program Grew To Cover Any 'Disaster'*, July 18, 2006, http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/07/17/AR2006071701237.html

the Framework Agreement of 31 July 2004) by 65.4%: $26.258 billion against $15,880 billion.

Table 39 – Comparison of the notified and rectified total AMS, PSdm, NPSdm and OTDS

$ million	2002	2003	2004	2005
Notified total AMS, product-specific (PS) *de minimis*, non-product-specific (NPS) *de minimis* and applied OTDS				
Calculated AMS before *de minimis*	11,227.174	7,386.188	12,308.738	13,055.365
Notified PS AMS and total AMS	9,637.199	6,950.026	11,628.924	12,937.599
Notified PS *de minimis* (PSdm)	1,589.975	436.162	679.814	117.766
Notified NPS *de minimis* (NPSdm)	5,100.736	2,800.693	5,777.834	5,862.290
Applied OTDS (total AMS + PSdm + NPSdm)	16,327.910	10,186.881	18,086.572	18,917.655
" (rounded)	16,328	10,187	18,087	18,918
Rectified total AMS, PSdm, non-product-specific (NPS) *de minimis* and applied OTDS				
Rectified total PS AMS & total AMS (table 36)	21,204	23,095	22,047	28,542
PS *de minimis* (table 37)	666	42	29	626
NPS *de minimis* (table 38)	2,479	2,140	2,283	1,878
Applied OTDS	24,349	25,277	24,359	31,046
Gap between the US OTDS resulting from its notifications and its actual level				
Excess of the actual OTDS over the US data	8,021	15,090	6,272	12,128

Source: US notifications to the WTO and our preceding calculus.

Therefore we do not see how, given furthermore the present paralysis of the Doha Round negotiations in Geneva, the US Chief agriculture Negotiator Joe Glauber has for the first time agreed as a possible negotiating base the Agriculture Chair Crawford Falconer's proposal that the US would cut its OTDS in the range of $13-16.4 billion. Even if this range remains short of the G-20 and EU demands. Indeed in his press conference of 5 October 2007 Joe Glauber recognized that "*In five of the past eight years our OTDS levels would have exceeded the upper range that is mentioned in the Faulkner text; that is the $16.4 billion. And that's one reason we believe that even the upper end of the range provides an effective cut in domestic support. Let me just say that we've indicated our willingness in the past to work within the chairman's text*".

What is the most disturbing however is that the other Members do not challenge the US notifications. That the EU does not question them is too obvious as its own notifications could be challenged even more easily than the US ones. But that the developing countries Members do not question them openly in the negotiations is the most worrying, even if Brazil is questioning them in the case it has recently introduced at the WTO Dispute Settlement Body.

Let us remember however that the cut in OTDS is not to be done on the basis of the 2002-2005 period but that Members have agreed to do it on the basis of the 1995-2000 period, the US being alone in demanding to take the 1999-2001 period. Even if the AoA rules would demand that the base period should not begin before 2001 – since the Final Bound Total AMS (FBTA) was only reached the 31 December 2000 – and could easily be extended over the years 2001-2005 since the data are available and have already been notified by the US.

More precisely, the US had proposed the 10 October 2005 to reduce, at the end of the Doha Round implementation period, by 60% its FBTA – i.e. from $19.103 billion to $7.641 billion –, and to cap at 2.5% of the whole agricultural production value (VOP) the two *de minimis* and the Blue Box and to cut by 53% its allowed OTDS in relation to their allowed levels in the 1999-2001 base period.

Which has led the US to claim that the allowed OTDS in the 1999-2001 base period was of 47.741 – 19.103 (FBTA) + 9.546 (NPSdm) + 9.546 (PSdm) + 9.546 (BB) –, leading to an allowed OTDS of $22.438 billion at the end of the Doha Round implementation period. And the figures for the 1995-00 base period would not change much, with an allowed OTDS of $48.224 billion: 19.103 (FBTA) + 9.707 (NPSdm) + 9.707 (PSdm) + 9.707 (BB) leading to an allowed amount of $22.665 billion at the end of the implementation period.

However, beyond the choice of the base period, the real issue is the US and EU unwillingness to comply with the AoA Article 6.4 rule on the calculus of the allowed PSdm, both pretending that it is equal to 5% of the VOP as for the NPSdm when it is only 5% of the production value of products without PS AMS.

Table 40 shows that, for an average whole agricultural production value (VOP) of $220.685 billion from 2002 to 2005, the average *notified* production value of products with PS AMSs has been of $46.169 billion, implying a production value of products without PS AMSs of $174.516 billion, hence an allowed PSdm of $6.981 billion. However the *actual* average value of products with PS AMSs has been of $152.414 billion, implying a production value of products without PS AMSs of $68.271 billion, hence an allowed PSdm of $3.414 billion.

Table 40 – US notified and actual production value of products with PS AMSs and PSdm

$ billion	2002	2003	2004	2005
Value of the whole agricultural production (VOP)	194.572	216.478	235.688	236.001
According to the US notifications on the products with PS AMSs				
Value of products with PS AMSs:	29.208	31.646	62.952	60.868
Value of products without PS AMSs	165.364	184.832	172.736	175.133
5% of " : allowed PSdm	8.268	9.242	8.637	8.757
According to the actual products with PS AMSs				
Value of feed grains with PS AMSs (table 27)	49.276	74.447	58.971	56.175
Production value of red meat cattle (table 33)	27.397	32.505	35.242	37.082
Production value of hogs (table 35)	8.691	9.663	13.072	13.607
Production value of poultry (table 35)	20.501	23.295	28.857	28.174
Value of other products notified with PS AMSs	28.004	23.401	20.289	21.008
Total value of products with PS AMSs	133.869	163.311	156.431	156.046
Value of products without PS AMSs	60.703	53.167	79.257	79.955
5% of " : allowed PSdm	3.035	2.658	3.963	3.998

Table 41 shows that the actual *allowed* OTDS at the end in the base periods 1999-2001 and 1995-2000 and at the end of the Doha Round implementation period are clearly lower once taken into account the much lower level of the PS *de minimis* support, as a result of the lower level of the production value of products without PS AMSs. The more so as it is the sum of the reductions of the four OTDS components which prevails when it is lower then the 53% reduction in the OTDS, according to paragraph 8. Knowing that the US has proposed to cut its *de minimis* support and blue box to 2.5% of the whole agricultural production value at the end of the Doha Round implementation period.

Tableau 41 – Comparison of the average actual OTDS in 2002-2004 with the allowed OTDS in 1999-2001 and 1995-2000

Average applied OTDS in the 2002-04 period: $26.258 billion [23.722 (FBTA) + 341 (PSdm) + 2.195 (NPSdm)]
Allowed OTDS with the 1999-2001 base period at the beginning and the end of the Doha Round implementation period
1999-2001: 19.103 (FBTA) + 9.546 (NPSdm) + 3.002 (PSdm) + 9.546 (BB) = 41.197. With 53% cut: 41.197 x 47% = 19.363
Allowed sum of 4 components at end of implementation: 7.641 (FBTA - 60%) + 4.773 (NPSdm) + 1.501 (PSdm) + 4.773 (BB) = 18,688
1995-2000: 19.103 (FBTA) + 9.707 (NPSdm) + 4.358 (PSdm) + 9.707 (BB) = 42.875. With 53% cut: 42.875 x 47% = 20.151
Allowed sum of 4 components at end of implementation: 7.641 (FBTA - 60%) + 4.854 (NPSdm) + 2.179 (PSdm) + 4.854 (BB) = 19.528

The comparison of the allowed levels of OTDS at the end of the implementation period – $18.688 billion with the 1999-2001 base period and $19.528 billion with the 1995-2000 base period – with the $26.258 billion of average actual OTDS in 2002-2005 shows the insuperable reduction effort that the EU would have to make to meet its offer.