



## **Pourquoi les Etats-Unis rejettent les modalités agricoles de décembre 2008**

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), Solidarité,

15 février 2015

### Sommaire

Résumé restreint

Résumé

I – Aperçu sur les principaux concepts de mesure des soutiens agricoles

II - Les sources officielles des soutiens et subventions agricoles des Etats-Unis : 2007-13

2.1.1 – Indicateurs agricoles de l'OCDE de 2007 à 2013

2.1.2 – Les notifications du soutien agricole interne à l'OMC de 2007 à 2012

2.1.3 – Le Budget exécuté des Etats-Unis de 2007 à 2013

III - La conformité des notifications des soutiens agricoles des EU avec les règles de l'OMC

3.1 - Les principales sous-notifications de la MGS spécifique par produit (SP)

3.1.1 - Les subventions gérées par le CCC

3.1.2 - Les subventions aux aliments du bétail des pays développés sont à notifier dans leur MGS SP

3.1.3 – Le soutien de minimis SP n'est pas 5% de la valeur de la production agricole totale

3.1.4 - Les grandes implications de ces deux mensonges sur le niveau de la MGS SP et du SGEDE autorisés

3.1.5 – La forte sous-notification du soutien des prix du marché (SPM) des produits laitiers depuis 2008

3.1.6 - Les subventions aux assurances agricoles gérées par la RMA

3.1.7 - Les subventions aux cotisations pour le pâturage des parcours publics

3.1.8 - Les subventions à l'éthanol de maïs

3.1.9 - Les plafonds des MGS SP

3.3.2 - La boîte bleue et ses plafonds par produit

3.3.3 - Les sous-notifications de la MGS autre que par produit (APP)

3.3.3.1- Carburant agricole

3.3.3.2 - Irrigation

3.3.3.3 - Intérêts sur les prêts agricoles

3.3.4 - La MGS incluse dans les programmes nationaux d'aide alimentaire

3.3.5- La MGS APP totale

3.3.6 – La MGS totale et le SGEDE autorisés, notifiés et effectifs de 1995 à 2012

IV - Le Farm Bill de 2014 est totalement incompatible avec les modalités agricoles de 2008

Le présent document analyse les soutiens agricoles nationaux des Etats-Unis (EU) de 1995 à 2012 et leurs perspectives après le Farm Bill de 2014 sur la base du projet de modalités agricoles de l'OMC de décembre 2008, ce qui permet de comprendre pourquoi les EU sont si réticents à poursuivre les négociations agricoles du Doha Round sur cette base. Le document ne traite pas des deux autres piliers des engagements de réduction, ceux sur l'accès aux marchés et sur la concurrence à l'exportation.

## Résumé restreint

Ce travail évalue la conformité des notifications des Etats-Unis (EU) de 1995 à 2012 aux règles de l'OMC et leur éventuelle conformité avec le Projet de Modalités agricoles du 6 Décembre 2008 après le Farm Bill de 2014.

Bien que la plupart des experts américains proches des institutions officielles conviennent que tous les Farm Bills de 1995 à 2013 ont respecté les règles de l'OMC, la présente analyse démontre que c'est très loin d'avoir été le cas. En fait les EU n'ont cessé de tricher à la fois sur le niveau des soutiens plafonds autorisés pour le Doha Round et sur le niveau de ceux appliqués. Ils ont triché sur les soutiens plafonds autorisés (l'UE aussi) notamment en refusant de prendre en compte les subventions aux aliments du bétail et en considérant que le total des soutiens spécifiques par produit (SP) ayant des effets de distorsion des échanges qui n'est pas pris en compte dans le soutien total (dit soutien *de minimis* par produit) était de 5% de la valeur de la production agricole totale alors qu'il n'est que de 5% de la valeur de la production des produits ayant un soutien *de minimis*. Tout ceci fait que le plafond autorisé de l'ensemble des soutiens ayant des effets de distorsion des échanges (SGEDE) dans la période de base 1995-2000 tombe des 48,224 milliards de dollars (Md\$) annoncés par les EU à 42,885 Md\$ et, comme cet indicateur devrait être réduit de 70% à la fin de la mise en oeuvre du Doha Round s'il est finalisé selon le Projet de Modalités, donc en tombant de 14,467 Md\$ à 12,886 Md\$, cela réduit la possibilité pour les EU d'accorder des subventions.

Les principales sous-notifications de soutiens ayant des effets de distorsion des échanges ont porté sur une moyenne annuelle de : 4,447 Md\$ pour l'aide alimentaire intérieure de 2005 à 2012; 2,9 Md\$ pour les assurances agricoles de 2005 à 2012; 2,385 Md\$ pour le carburant agricole de 2005 à 2012; 2,140 Md pour les produits laitiers de 2008 à 2012; 1,325 Md\$ pour l'éthanol de maïs de 2007 à 2012; 785 M\$ pour l'irrigation de 2005 à 2012; les sous-notifications moindres ont concerné les subventions aux prêts agricoles et aux cotisations de pâturage sur les terres publiques de parcours.

La plupart des experts américains sont convaincus que le Farm Bill de 2014 augmentera les subventions agricoles internes de sorte qu'il serait quasi-impossible de se conformer aux engagements de réduction du Projet de modalités. Limitons-nous à citer Colin A. Carter de l'Université de Californie: "*Dans les deux cas (subventions plus importantes et ayant plus d'effets de distorsion des échanges), le Farm Bill 2014 échoue au test de compatibilité avec les objectifs de l'OMC... Les dispositions du Farm Bill de 2014... pourraient bien avoir fait perdre aux EU toute crédibilité dans les futures négociations commerciales agricoles du Doha Round*". Et il conclut: "*Différents aspects du Farm Bill de 2014 envoient le message aux partenaires commerciaux que l'agriculture des EU est de plus en plus protectionniste. En outre le nouveau Farm Bill indique que les engagements commerciaux internationaux ont peu ou pas d'influence sur les choix de politique agricole des EU*". A bon entendeur, salut !

## Résumé

Le document commence par une section rappelant les principaux concepts des échanges de produits agricoles, utiles pour comprendre les aspects techniques du document, après quoi on compare les soutiens agricoles américains de 2007 à 2013 selon les trois sources officielles : les notifications à l'OCDE et à l'OMC et les budgets de l'USDA (ministère de l'agriculture).

Mais l'objectif essentiel du document est d'évaluer la conformité des notifications des EU de

1995 à 2012 aux règles de l'OMC ainsi que leur possible conformité avec le projet de modalités agricoles du 6 Décembre 2008 (dit Projet de Modalités) après le Farm Bill de 2014.

Le tableau 2 résume les sous-notifications des soutiens agricoles des EU de 1995 à 2012, que le document analyse tour à tour. On considère d'abord que tous les paiements directs au sens large gérés par la Commodity Credit Corporation (CCC) – sauf ceux de type agro-environnemental et au programme de rachat des aides au tabac qui ont été à juste titre notifiés dans la boîte verte (BV) – devraient être placés dans la MGS des soutiens spécifiques par produit (MGS SP, la mesure globale de soutien, dite boîte orange des soutiens internes ayant des effets de distorsion des échanges) compte tenu de la décision de l'Organe d'appel de l'OMC du 3 Mars 2005, mais aussi des nombreuses analyses d'économistes reconnus, en particulier celle faite récemment par Rashmi Banga de la CNUCED.

Nous présentons ensuite les deux notifications irrégulières – que les subventions aux aliments du bétail sont des subventions aux intrants à notifier dans la MGS SP des pays développés et que le soutien *de minimis* SP (SPdm) est nettement inférieur à 5% de la valeur de la production agricole totale – qui ont réduit la MGS totale consolidée finale (MTCF) et le soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges (SGEDE) à la fin de la période de mise en œuvre de l'Uruguay Round de 1995 à 2000, qui est aussi la période de base pour les engagements de réduction du Doha Round.

Les EU ont largement sous-notifié leur soutien des prix du marché (SPM) des produits laitiers depuis 2008 parce que l'Accord sur l'agriculture (AsA) ne permet pas de modifier la règle pour calculer la MGS des produits laitiers en passant de la MGS du prix administré de la production totale de lait à la somme des MGS des prix administrés du beurre, du fromage cheddar et du lait écrémé en poudre. D'autant plus que les EU ont continué à notifier jusqu'à 2012 la même MGS totale consolidée finale (MTCF) de 19,103 milliards de dollars (Md\$) calculée sur la base de la production totale de lait.

Les subventions aux assurances agricoles, devenues le principal type de subventions agricoles des dernières années, ont été à la fois sous-notifiées et mal-notifiées jusqu'à 2011 parce qu'elles sont spécifiques par produit et n'auraient pas dû être notifiées dans la MGS autre que par produit (MGS APP). Cependant les EU ont fini par le reconnaître dans leur notification de 2012, et ils l'ont fait parce qu'ils se sont rendus compte que la plupart des subventions aux assurances agricoles pouvaient être notifiées dans la MGS *de minimis* spécifique par produit (dmSP). Cette reconnaissance tardive que les subventions aux assurances agricoles sont spécifiques par produit permet de rectifier les notifications faites dans la MGS APP de 1995 à 2011.

On poursuit avec les subventions sous-notifiées aux cotisations de pâturage sur les parcours publics tandis que les subventions à l'éthanol de maïs ont été totalement ignorées, ces deux subventions étant clairement à notifier dans la MGS SP. Si la subvention principale pour l'éthanol de maïs était la réduction volumétrique du droit d'accise sur l'éthanol (VEETC), supprimée depuis 2012, elle a essentiellement bénéficié aux compagnies pétrolières faisant le mélange avec l'essence et pas tant aux agriculteurs. Mais le mandat du Congrès sur l'éthanol a été le principal moteur de la flambée des prix du maïs et des revenus des producteurs de maïs depuis 2007 si bien que l'on peut avancer l'estimation très prudente de subventions annuelles moyennes à l'éthanol de maïs de 1,6 Md\$ de 2007 à 2013, à notifier dans la MGS SP.

Cela conduit à la question des plafonds de subventions SP prévus par le Projet de Modalités. Cette question est particulièrement sensible pour les quatre cultures – maïs, blé, soja et coton – qui ont reçu 79% de toutes les subventions aux assurances agricoles de 1995 à 2012 ainsi que 76,3% des subventions SP autres que celles aux assurances. Il s'ensuit qu'en moyenne le maïs, le coton et le soja ont dépassé leurs plafonds de MGS SP, notamment en 2011 et 2012 (à l'exception du coton en 2012), mais le coton et le blé n'ont pas dépassé leur plafond en 2013.

Si les EU n'ont pas notifié de subventions dans la boîte bleue (BB), à l'exception de 7,030 Md\$ en 1995, ils ont réussi à introduire dans le Projet de Modalités un nouveau type de BB conçue pour accueillir leurs paiements contra-cycliques (PCC) qui ont été notifiés dans la MGS autre que par produit (APP) mais que l'on a transféré dans la MGS SP puisque l'Organe d'appel de l'OMC a statué le 3 mars 2005 qu'ils étaient des subventions SP. En fait les PCC, ainsi que les paiements directs fixes, ont été abrogés par le Farm Bill de 2014 si bien que la BB des EU et les plafonds pour des produits spécifiques de la BB apparaissent sans portée.

On en vient aux subventions sous-notifiées de la MGS APP. Bien que les EU n'aient pas notifié de subvention au carburant agricole, l'OCDE en a rapporté pour 2,385 Md\$ tous les ans depuis 1986 sous l'étiquette de "subvention à l'énergie". La notification des subventions à l'irrigation a été ridiculement faible – 215 millions de dollars (M\$) en moyenne de 2005 à 2012 –, en contradiction avec de multiples rapports officiels et d'experts pour lesquels ils ont été d'au moins 2 Md\$ pour la plupart d'entre eux si bien que l'on propose de retenir au moins 1 Md\$.

Les EU ont notifié des subventions aux prêts agricoles dans la MGS APP mais surtout dans la boîte verte (BV) pour une moyenne de 155 M\$ de 2005 à 2012, la notification dans la BV n'étant pas conforme au fait que la plupart des prêts ont été accordés aux agriculteurs non défavorisés. Et les EU n'ont pas notifié les fortes exonérations fiscales aux prêts agricoles gérés par la Farm Service Agency pour plus d'1 Md\$ en 2005. Pour des raisons conservatrices on garde la moyenne de 155 M\$ notifiés de 2005 à 2012, mais à placer en totalité dans la MGS APP.

Les EU ont notifié toutes leurs subventions d'aide alimentaire intérieure dans la boîte verte, dont 106,781 Md\$ en 2012, mais plusieurs approches peuvent être utilisées pour évaluer celles ayant eu un impact de distorsion des échanges en ayant favorisé une hausse de la production alimentaire américaine. Une première approche a été proposée par Debart et Blogowski en 1999 et mise à jour par Rahmi Banga en 2011 qui a évalué à 6,6 Md\$ en 2010 "l'aide équivalente à la production agricole". Une deuxième approche a été utilisée par Solidarité en 2014 montrant que les 5 millions de tonnes (Mt) de blé américain incorporé dans des produits céréaliers consommés par les bénéficiaires de l'aide alimentaire en 2012 ont impliqué 235,5 M\$ de subventions ayant des effets de distorsion des échanges et que les 9 Mt de maïs incorporé dans les produits animaux et les boissons gazeuses consommés par ces bénéficiaires ont reçu 280 M\$ de dollars de subventions ayant des effets de distorsion des échanges. Une troisième approche macro-économique évalue le montant des subventions SP totales ayant bénéficié à la production alimentaire d'origine nationale, dont à la consommation de l'aide alimentaire intérieure. Elle montre que l'aide alimentaire à notifier dans la MGS APP a été en moyenne de 4,447 Md\$ de 2005 à 2012, dont de 6,6 Md\$ en 2012 (et 4,1 Md\$ en 2010).

Il en résulte que la MGS APP totale a été d'environ 8 Md\$ en moyenne de 2005 à 2012, dont de 10,1 Md\$ en 2012, malheureusement supérieure à la MGS *de minimis* APP (dmAPP) de 9,7 Md\$ si bien que les 10,1 Md\$ doivent être ajoutés à la MGS SP de 2012, qui a bondi de 24,5 Md\$ à 39,6 Md\$, dépassant de 3,2 fois la MGS APP autorisée de 9,1 Md\$ à la fin de la période de mise en œuvre du Doha Round. Suite à la notification des subventions aux assurances agricoles dans la MGS SP en 2012 le soutien dmSP de 2012 a bondi à 4,963 Md\$, un montant supérieur au soutien dmSP autorisé de 2,184 Md\$ à la fin de la période de mise en œuvre du Doha Round. Et malgré la marge de manœuvre de 3,681 Md\$ pour la BB autorisée le SGEDE appliqué de 2012 était le double du niveau autorisé de 12,866 Md\$ à la fin de la période de mise en œuvre du Doha Round.

Malgré que la plupart des experts américains conviennent que tous les Farm Bills de 1995 à 2013 ont été conformes aux règles de l'OMC – mais on a démontré que c'est très loin d'avoir été le cas –, tous sont convaincus que le Farm Bill de 2014 augmentera les subventions agricoles internes de sorte qu'il serait très problématique de se conformer aux engagements de réduction du Projet de Modalités. Limitons-nous à citer Colin A. Carter de l'Université de Californie: "*Dans les deux cas (subventions plus importantes et ayant plus d'effets de distorsion des échanges), le Farm Bill 2014 échoue au test de compatibilité avec les objectifs de l'OMC... Les dispositions du Farm Bill de 2014, qui établissent un chemin diamétralement opposé, pourraient bien avoir fait perdre aux EU toute crédibilité dans les futures négociations commerciales agricoles du Doha Round*"<sup>1</sup>. Et il conclut: "*Différents aspects du Farm Bill de 2014 envoient le message aux partenaires commerciaux que l'agriculture des EU est de plus en plus protectionniste. En outre le nouveau Farm Bill indique que les engagements commerciaux internationaux ont peu ou pas d'influence sur les choix de politique agricole des EU*". A bon entendeur, salut !

### **I – Aperçu sur les principaux concepts de mesure des soutiens agricoles**

Le "soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges" (SGEDE) est un concept créé par l'accord cadre de l'OMC du 31 Juillet 2004. Il est la somme de :  
- La MGS totale consolidée finale (MTCF) – MGS pour "Mesure globale de soutien", appelé aussi "boîte orange" des soutiens internes ayant des effets de distorsion des échanges – est la MGS totale à la fin de la période de mise en œuvre des engagements de réductions de l'Uruguay Round soit au 31 décembre 2000 pour l'UE puisque sa période de mise en œuvre allait de janvier 1995 à fin décembre 2000, et au 30 juin 2001 pour les EU dont la période de mise en œuvre allait du 1<sup>er</sup> juillet 1995 au 30 juin 2001. Cette période est aussi la période de base pour les engagements de réduction des soutiens internes qui seront pris pour le Doha Round lorsqu'il sera finalisé.

- Et de la moyenne niveaux autorisés des trois autres composantes du SGEDE dans la période 1995-2000 : la MGS *de minimis* spécifique par produit (dmSP) + la MGS *de minimis* autre que par produit (dmAPP) + la boîte bleue (BB).

La MGS totale est l'addition de la MGS spécifique par produit (MGS SP) – c'est à dire des

---

<sup>1</sup> <http://www.choicesmagazine.org/choices-magazine/theme-articles/3rd-quarter-2014/some-trade-implications-of-the-2014-agricultural-act>

soutiens "couplés" à des produits particuliers – et de la MGS autre que par produit (MGS APP) pour les subventions autres que celles accordées à un seul produit dans les très rares cas où cette MGS APP dépasse la MGS dmAPP. Le plus souvent la MGS totale se limite donc à la somme des MGS SP.

La MGS dmSP et la MGS dmAPP sont des soutiens de la boîte orange qui ne sont pas inclus dans la MGS totale tant qu'ils restent inférieurs à un plafond de 5% de la valeur de la production d'un produit spécifique pour la MGS dmSP et de 5% de la valeur de la production agricole totale (VOP) pour la MGS dmAPP et ceci pour les pays développés, le pourcentage étant de 10% pour les pays en développement (PED) pour les deux MGS dm. En général donc la MGS APP est égale à la MGS dmAPP.

La "boîte bleue" (BB) contient les subventions "partiellement découplées" car non liées au niveau actuel du prix et de la production – et si elles visent à limiter cette production –, mais qui ne sont accordées que s'il y a une production effective des produits qui en bénéficient. En outre un nouveau type de BB a été créé dans le Projet de Modalités, destiné à recevoir les paiements contractuels des EU (PCC), qui ont toujours été notifiés dans la MGS APP.

La "boîte verte" (BV) contient toutes les subventions prétendument sans effet de distorsion des échanges, telle que définies à l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture (AsA) de l'OMC signé 15 Avril 1994 à Marrakech ainsi que tous les accords ayant finalisé l'Uruguay Round et créé l'OMC. Ces subventions peuvent augmenter sans aucune limite.

Dans le Projet révisé de Modalités agricoles du 6 décembre 2008 (que l'on appellera Projet de Modalités) préparé par le Président du Comité spécial agricole de négociation du Doha Round de l'OMC – et sur la base duquel tous les Membres de l'OMC étaient convenus de poursuivre les négociations – il avait été proposé que :

- Le SGEDE appliqué devrait être réduit de 80% du SGEDE autorisé à la fin de la période de mise en œuvre du Doha Round pour l'UE, et de 70% pour les EU;
- La MTCF de l'UE au 31 décembre 2000 devrait être réduite de 70% et celle des EU au 30 juin 2001 devrait être réduite de 60% à la fin de la période de mise en œuvre du Doha Round;
- Le Projet de Modalités a également plafonné les MGS SP de chaque produit à leur niveau moyen de la période 1995-2000 pour l'UE et de la période 1995-2004 pour les EU;
- Le MGS dmSP et dmAPP devraient être réduits de 50% dans tous les pays développés le premier jour de la période de mise en œuvre du Doha Round, à savoir de 5% à 2,5% de la valeur de la production agricole de chaque produit spécifique pour la MGS dmSP et de 5% à 2,5% pour la MGS dmAPP;
- La BB autorisée devrait également être réduite de 50%, donc être plafonnée à 2,5% de la valeur totale de la production agricole (VOP) dans les pays développés; et des BB spécifiques pour chaque produit (SP) devraient aussi être plafonnées à leur niveau moyen de la période 1995-2000 pour les pays développés autres que pour les EU qui auraient un plafond plus élevé fixé d'une manière plus complexe au calcul établi dans une annexe du Projet de Modalités.

Il est nécessaire de faire une distinction claire entre les concepts de *soutien* et de *subvention*, même si l'OCDE et les libre-échangistes préfèrent estomper cette distinction. Si une subvention – une dépense publique financée par les contribuables – est un soutien, l'inverse n'est pas vrai : "soutien" est un concept plus large qui englobe, à côté des subventions, "le soutien des prix du marché" (SPM) grâce à la protection à l'importation ou/et aux subventions

à l'exportation qui augmentent l'écart entre les prix intérieurs et mondiaux. On verra que la définition du SPM de l'AsA est différente et est un concept absurde au plan économique mais qui a permis aux EU – et encore plus à l'UE et au Japon – de notifier une réduction de leur soutien total agricole tout en augmentant leurs subventions réelles. Ce concept absurde au plan économique est pourtant critique pour la question brûlante post-Bali du stockage public aux fins de sécurité alimentaire.

Pour l'OCDE, les libre-échangistes et l'OMC pour lequel "l'accès au marché" est le premier objectif du Doha Round, la protection à l'importation prive les consommateurs de pouvoir acheter leur nourriture (et d'autres biens) aux prix mondiaux auxquels ils estiment avoir droit, de sorte qu'ils souffrent d'un "surplus du consommateur" négatif, représenté par l'écart entre les prix intérieurs et mondiaux, écart considéré comme une "distorsion des échanges". L'OCDE considère cet écart comme un "transfert des consommateurs aux producteurs", assimilé à une subvention des consommateurs aux agriculteurs.

L'Accord sur l'agriculture (AsA), élaboré pour l'essentiel entre les EU et l'UE, a établi une hiérarchie entre les différents types de soutiens agricoles : ceux considérés "couplés" et ayant des effets de distorsion des échanges et ceux soi-disant "découplés" et sans effets de distorsion des échanges. La première catégorie comprend les subventions à l'exportation (non considérées ici car n'étant pas des subventions internes), les soutiens des prix du marché (SPM) liés aux prix administrés et les subventions internes liées au niveau actuel de production ou des prix, ou sur les intrants et investissements : elles ont été placées dans la boîte orange ou MGS et soumises à réduction au cours de la période de mise en œuvre de l'Uruguay Round (1995-2000). Les subventions considérées comme pleinement découplées et sans effets de distorsion des échanges, car non liées à l'obligation de produire, ont été placées dans la boîte verte (BV) et exemptées de réduction. Toutefois les subventions partiellement découplées de la boîte bleue (BB), qui ne sont pas soumises à réduction dans l'AsA, ont été placées dans le nouveau concept de SGEDE par l'accord-cadre du 31 Juillet 2004, de sorte qu'elles seraient soumises à réduction si le Doha Round est conclu sur la base du Projet de Modalités.

Cette différenciation des subventions agricoles en fonction de leur niveau présumé de distorsion des échanges est clairement trompeuse : toute subvention, même lorsqu'elle est accordée pour protéger l'environnement et notifiée dans la boîte verte, a pour effet d'accroître la compétitivité du produit qui en bénéficie et a un effet de dumping lorsqu'il est exporté et un effet de protection vis-à-vis des produits importés.

## **II – Les soutiens et subventions agricoles des EU** **selon les sources officielles de 2007 à 2013**

Le tableau 1 présente les trois sources des soutiens et subventions agricoles, de 2007 à 2013 : l'OCDE – qui a changé ses indicateurs en 2014 –, l'OMC et les Budgets de l'USDA.

Tableau 1 – Les soutiens agricoles totaux des EU de 2007 à 2013

Millions de \$	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Selon les indicateurs de l'OCDE depuis 2014							
EST	65985	70800	76165	76904	74963	82049	83084
ESSG	6605	11138	9124	10797	6640	9873	10702
ESP	33194	30782	33074	28040	31038	33548	31022
" SPM	13072	999	4568	3434	2000	6162	3837
" assurances agricoles	805	5683	5418	4704	7316	6967	7262
ESC	11977	26636	28586	32813	33927	31837	37379
" programmes alimentaires	25331	27956	32853	36997	36105	37608	40340
Selon les indicateurs de l'OCDE avant 2014							
EST	97172	104733	123663	135869	143778	156356	
ESSG	37809	45088	56651	69846	71539	81446	
" dont les coupons alimentaires	28047	31593	44626	56544	62259	68298	
ESP	33178	30765	33045	27973	31596	30170	
" SPM	13072	999	4568	3435	3645	3066	
" autres subventions	30531	43955	41247	38605	37969	40974	
" dont assurances agricoles	995	10316	7903	8592	7111	10385	
ESC	26186	28880	33967	38050	40643	44739	
" reste des programmes alimentaires	25522	28186	33222	37285	39905	44018	
Total des programmes alimentaires	53569	59779	77848	93829	102164	112316	
Selon les notifications des EU à l'OMC							
Soutiens totaux	84682	94537	114739	128739	139485	134304	
Total des subventions effectives	78207	89769	109487	124558	134763	129976	
" SGEDE (MTCF + dmSP + dmAPP)	8520	12952	11525	9781	14368	12135	
Total de la MGS (boîte orange)	6260	6255	4267	4119	4654	6863	
" SPM	6238	4060	4068	4103	4241	4328	
" dont aux produits laitiers	5011	2925	2827	2845	2835	2923	
Boîte verte (BV)	76162	81585	103214	118958	125117	127441	
" dont programmes alimentaires	54408	60519	78796	94915	103151	106781	
" services d'intérêt général	15624	15290	18242	18191	16268	10252	
" soutien au revenu découplé	6130	5776	6176	5852	5698	4790	
" paiements directs fixes	5175	4821	5222	4898	4745	3837	
MGS APP (MGS <i>de minimis</i> APP)	2023	5989	6074	5584	9233	309	
" assurances agricoles	801	4509	5426	4712	7461	9	
" assurances agricoles dans MGS SP						7034	
<i>de minimis</i> SP (dmSP)	237	708	1184	78	481	4963	
" dont assurances agricoles dmSP						4886	
Total subv.° non aide alimentaire	23799	29250	30691	29643	31612		
Selon le Budget fédéral des EU							
Dépenses effectives de l'USDA	84435	90796	114440	129460	139396	139717	155872
" Programmes alimentaires (BV)	53569	60097	82949	93929	102164	105944	108844
" coupons alimentaires	34826	39622	53620	68284	75687	78445	79862
" programmes en nature	21770	22455	29329	25645	31828	35742	31331
" Total de la CCC	11040	9076	11443	10015	8912	7 928	10137
" aides directes	10420	8184	9821	9180	8271	7 355	8 648
" aides directes fixes (BV)	3957	4821	5222	4898	4745	3 837	4 955
" agri-environnement (BV)	1 865	1927	1855	1841	1795	1814	2034
" promotion des exportations (BV)	160	105	337	405	551	454	466
Assurances agricoles	3941	5737	7271	3671	11295	14071	5951
Autres subventions agricoles	15885	15886	12777	21845	17025	11774	30940
Total subvent.° non aide alimentaire	30866	30699	31491	35531	37232	33773	47028

Sources: <http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=about&subject=landing&topic=bap-bu-ce;>  
<http://www.rma.usda.gov/aboutrma/budget/2013fygovcost.pdf> ; <http://www.fns.usda.gov/pd/SNAPsummary.htm>



La distinction entre "soutiens" et "subventions" est présente dans les données de l'OCDE et de l'OMC qui prennent en compte, outre les subventions réelles, c'est-à-dire les dépenses publiques, "le soutien des prix du marché" (SPM) qui ne correspond pas à des subventions réelles, mais au montant représenté par la multiplication de la quantité de produits soit par l'écart entre le prix intérieur actuel et le prix à l'importation CAF actuel (pour l'OCDE) ou par l'écart entre le prix administré actuel (prix minimum garanti) et le prix à l'importation CAF de la période 1986-1988 (pour l'OMC). Les données notifiées à l'OMC ne sont disponibles que jusqu'en 2012, les données de l'OCDE et les données des budgets de l'USDA le sont jusqu'en 2013.

### **2.1.1 – Les indicateurs agricoles de l'OCDE de 2007 à 2013**

L'OCDE utilise essentiellement cinq indicateurs, le plus large étant l'EST (Estimation du Soutien Total) qui est la somme de l'ESP (Estimation du Soutien au Producteur), de l'ESSG (Estimation du Soutien aux Services d'intérêt Général) et de l'ESC (Estimation du Soutien aux Consommateurs, pour la partie "transferts des contribuables aux consommateurs").

La méthodologie de l'OCDE sur les soutiens agricoles a profondément changé en 2014 parce que certaines dépenses ne sont plus enregistrées afin de couvrir seulement les politiques où l'agriculture primaire est le principal bénéficiaire. Ces changements concernent la valeur des indicateurs EST et ESSG si bien qu'en fait la valeur de tous les indicateurs a été révisée de 1986 à 2013 dans le rapport de l'OCDE de 2014, où l'EST pour tous les pays de l'OCDE a chuté de 17% en 2011 de 409 Md\$ dans le rapport 2013 de l'OCDE à 342 Md\$ dans le rapport 2014 –, la composante ESSG ayant chuté de 60%, de 109 Md\$ à 44 Md\$. Les principales modifications concernent les EU dont l'ESSG a été réduite de 91% – de 71,539 Md\$ à 6,640 Md\$ – et l'EST a été réduite de 48% – de 143,778 Md\$ à 74,739 Md\$ – parce que le plus grand programme de nutrition – le SNAP ou coupons alimentaires – a été supprimé, sauf que 16 Md\$ restent dans l'ESC comme étant imputable à la production des exploitations. Mais dans les nouvelles données de l'OCDE pour 2013 tous les coupons alimentaires ont été supprimés et seuls les autres programmes en nature, dont principalement aux enfants des écoles, sont restés notifiés, dont 40,3 Md\$ pour 2013.

Si ces changements méthodologiques pourraient se justifier par certains motifs rationnels, ils présentent surtout un avantage politique clair pour l'image des pays développés, et d'abord des EU, en soulignant qu'ils ne sont pas les monstrueux subventionneurs que les pays en développement (PED) et la société civile du Nord et du Sud ont dénoncé depuis longtemps, notamment au regard de la hausse récente des subventions agricoles de certains pays émergents.

Toutefois, l'ESP contient aussi le SPM, qui a diminué depuis le pic de 31,650 Md\$ de 1999 à 3,837 Md\$ en 2013, de sorte que la différence entre l'EST et le SPM représente les subventions réelles<sup>2</sup>. Soulignons que le concept de SPM de l'OCDE est beaucoup plus rationnel que le concept de l'AsA de l'OMC, celui de l'OCDE étant défini comme l'écart entre le prix intérieur rendu exploitation et le prix mondial actuel, pas le prix de la période 1986-1988 pour l'OMC.

---

<sup>2</sup> <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/producerandconsumerssupportestimatesdatabase.htm>

Les énormes programmes de l'aide alimentaire intérieure ont été ventilés en 2013, avant le changement de méthodologie en 2014, entre l'ESSG (sous la rubrique "marketing et de promotion" pour 66,5 Md\$) et l'ESC ("transferts des contribuables aux consommateurs") pour 17 Md\$ (sur un total de l'ESC de 44 Md\$). L'ESSG contenait 64% du programme de coupons alimentaires (les "food stamps" ou SNAP) présentés comme "frais de distribution" tandis que l'ESC contenait les 36% restants censés représenter la "valeur à l'exploitation par dollar de dépense alimentaire au détail des ménages bénéficiant des coupons alimentaires" pour 17 Md\$ plus tous les autres programmes d'aide alimentaire (aux écoliers, femmes et nourrissons, etc.). Cette façon de présenter la répartition des coûts du programme de coupons alimentaires est très discutable, car la plupart des aliments achetés par ces coupons concernent des produits finis transformés si bien que les 66,5 Md\$ représentent beaucoup plus que les seuls "frais de distribution", tandis que les 17 Md\$ de coupons alimentaires inclus dans l'ESC implique qu'aucun coupon alimentaire ne peut acheter des aliments importés, ce qui est faux.

### **2.1.2 – Notifications des soutiens agricoles internes à l'OMC de 2007 à 2012**

Les soutiens agricoles internes des EU notifiés à l'OMC sont répartis entre la boîte verte (BV) et la boîte orange (MGS) car ils n'ont pas de boîte bleue (BB), ni de restitutions à l'exportation (qui de toute façon ne sont pas notifiés dans les soutiens internes).

Le soutien agricole total notifié a été en moyenne de 116,1 Md\$ de 2007 à 2012 – de 84,7 Md\$ en 2007 à 134,3 Md\$ en 2012 –, où le total des subventions a représenté en moyenne 111,1 Md\$ – de 78,2 Md\$ en 2007 à 130 Md\$ en 2012 –, la différence entre les soutiens et les subventions étant représentée par la composante SPM de la MGS (différence entre les prix administrés actuels et les prix CAF de 1986-1988 multipliée par le volume de production admissible).

La boîte verte (BV) représentait 105,4 Md\$ en moyenne ou 94,9% de toutes les subventions – de 76,2 Md\$ en 2007 à 127,4 Md\$ en 2012 –, où les programmes d'aide alimentaire intérieure représentaient 78,4 Md\$ en moyenne (78,8% de la BV), de 54,4 Md\$ en 2007 à 106,8 Md\$ en 2012 (83,8% de la BV). Les composantes non aide alimentaire de la BV ont été réparties entre les services généraux traditionnels pour 15,6 Md\$ en moyenne (16,6% de la BV) et le soutien du revenu découplé pour 5,5 Md\$ (5,4% de la BV), dans lequel les paiements directs fixes ont représenté 4,8 Md\$ en moyenne, le reste étant le rachat des aides au tabac.

La MGS (boîte orange) totale a été de 5,4 Md\$ en moyenne de 2007 à 2013 – de 6,3 Md\$ en 2007 à 6,9 Md\$ en 2012 –, où le SPM a représenté en moyenne 4,5 Md\$ (83,4% du total de la MGS SP) – de 6,2 Md\$ en 2007 à 4,3 Md\$, la différence représentant les subventions couplées effectives.

Bien que pas n'ayant pas à être notifié le SGEDE appliqué (soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges) est la somme de la MGS totale ainsi que du soutien *de minimis* spécifique par produit (dmSP) et du soutien *de minimis* autre que par produit (dmAPP) et de la boîte bleue (inexistante aux EU). Les MGS dmSP et dmAPP sont des soutiens de la boîte orange mais qui ne pas pris en compte dans les MGS SP et APP tant qu'ils restent inférieurs à 5% de la valeur de la production de chaque produit spécifique pour le soutien dmSP, ou de la valeur de la production agricole pour le soutien dmAPP. La moyenne du SGEDE appliqué (tel qu'il aurait pu être notifié) a été de 11,5 Md\$ de 2007 à 2011 (dont

12,1 Md\$ en 2012), dont 4,9 Md\$ pour le dmAPP (mais 309 M\$ seulement en 2012) et 1,3 Md\$ pour le dmSP en moyenne (mais 5 Md\$ en 2012 car les subventions aux assurances agricoles ont été notifiées dans la MGS SP contre dans la MGS APP précédemment). La majeure partie de la NPSdm était représenté par les subventions aux assurances agricoles avant 2012 : 4,6 Md\$ en moyenne (79,3% du dmAPP), dont 7,5 Md\$ en 2011 (80,8% du dmAPP), tandis que 98,4% du dmSP de 2012 était due aux subventions aux assurances agricoles.

### **2.1.3 – Le Budget exécuté de l'USDA de 2007 à 2013**

Le total des dépenses nettes de l'USDA par exercice (d'octobre à septembre) a été de 122 Md\$ en moyenne de 2007 à 2013 – de 84,4 Md\$ en 2007 à 155,9 Md\$ en 2013 –, où les programmes d'aide alimentaire intérieure ont représenté 86,8 Md\$ en moyenne (71,1% du total), dont 108,8 Md\$ en 2013 (69,8% du total). Les coupons alimentaires ont représenté 61,5 Md\$ en moyenne (70,8% des programmes alimentaires), dont 79,9 Md\$ en 2013 et la distribution en nature 28,3 Md\$ (31,3 Md\$ en 2013).

Outre les programmes alimentaires les principales autres subventions agricoles (au sens large de dépenses publiques agricoles) des EU sont gérées par la Commodity Credit Corporation (CCC, la fonction principale de la Farm Service Agency) – qui regroupe les paiements directs couplés et découplés pour une moyenne de 9,8 Md\$ de 2007 à 2013 (10,1 Md\$ en 2013) – et par l'Agence de gestion des risques (Risk Management Agency) pour les assurances agricoles, pour une moyenne de 7,4 Md\$ (6 Md\$ en 2013, après 14,1 Md\$ en 2012 en raison de la sécheresse et aussi parce que l'année de paiement est décalée de l'année des risques). Toutes les autres subventions ont été de 18 Md\$ en moyenne (30,9 Md\$ en 2013) et couvrent les domaines suivants : autres activités de la Farm Service Agency (prêts agricoles, mesures agro-environnementales dites "conservation"), Foreign Agricultural Service (dont garanties de crédit à l'exportation), développement rural, ressources naturelles et environnement (autres subventions de conservation, forêt), sécurité alimentaire, marketing et programmes réglementaires (santé animale et végétale, inspection), recherche, éducation et économie.

### **III - La conformité des soutiens agricoles notifiés des EU aux règles de l'OMC**

La principale question maintenant n'est plus de comparer les écarts entre les trois modes de comptabilisation des soutiens agricoles américains de 2007 à 2013 que d'évaluer la conformité des notifications des EU à l'OMC de 1995 à 2012 et leur conformité attendue au Projet de Modalités agricoles du 6 Décembre 2008, dans le contexte du nouveau Farm Bill de 2014. Le tableau 2 résume les soutiens agricoles sous-notifiés des EU de 1995 à 2012.

Tableau 2 – Les sous-notifications de la MGS et du SGEDE des EU de 1995 à 2012

Millions de \$	1995/00	1995/04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	05/12
Valeur prod° agric	194139	201008	236001	246425	307041	316513	284652	334918	380781	396606	312867
5% de VPA	9707	10050	11800	12321	15352	15826	14223	16746	19039	19830	15642
MGS SP autorisée	19103	19103	19103	19103	19103	19103	19103	19103	19103	19103	19103
MGS SP notifiée	10401	10504	12938	7742	6260	6255	4267	4119	4654	6863	6637
MGS APP notifiée	3749	4300	5862	3430	2023	9262	6074	5387	9233	309	5198
dmSP notifié	104	355	118	171	237	708	1184	278	481	4963	1018
SGEDE appliqué	14254	15159	18918	11343	8520	16225	11525	9784	14368	12135	12853
Composantes de la MGS SP (y compris subventions sous-notifiées et celles de la MGS APP et BV transférées à la MGS SP)											
CCC-cons.-tabac*	10614	11473	14768	17601	8887	6435	8923	7683	6154	5465	9490
SPM prod. Laitiers	0	0	0	0	0	2086	2184	2166	2176	2088	1338

Cotis° pâturage	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123	123
Assurances agric	1582	2283	2699	3570	3940	5737	7039	3671	11295	14071	6503
Ethanol de maïs					289	879	991	935	2091	2766	994
Total MGS SP**	12319	13879	17590	21294	13239	15260	19260	14578	21839	24513	18447
Subventions sous-notifiées à ajouter à la MGS APP											
Subvent° irrigation	624	658	731	760	760	796	796	796	811	833	785
Subv° prêts agric	54	52	80	23	35	36	35		5		27
MGS aide aliment	2223	2557	3777	4682	2346	2918	5331	4131	5916	6600	4447
Sous-total	2901	3267	4588	5465	3141	3750	6162	4927	6732	7433	5259
Moins MGS APP transférée à la MGS SP : assurances agricoles, paiements contra-cycliques (PCC), paiements pertes de marché (MLP)											
Assurances agric	886	1296	757	1613	801	5691	5426	4711	7461	9	3309
PCC	0	664	4749	1488	893	1220	221	17	0	0	1074
MLP	1822	1838	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sous-total	2708	3798	5506	3101	1694	6911	5647	4728	7461	9	4382
MGS APP effective (et dmAPP)											
MGS APP effecti	5753	6087	7307	8212	5876	6448	8861	7661	9446	10130	7977
MGS et SGEDE sous-notifiés, autorisés et effectifs											
MGS sous-notifiée	1918	3375	4652	13552	6979	9005	14993	10459	17185	17650	11810
MGS auto-effec**	6784	5224	1513	-2191	5864	3843	-157	4525	-2736	-5410	656
SGEDE autorisé	42885	42885	42885	42885	42885	42885	42885	42885	42885	42885	42885
SGEDE effect***	18176	20321	25015	29677	19352	22416	29305	22517	31766	39606	27457
SGEDE sous-notif	-112	287	-43	11234	6080	2926	10177	6527	10540	18474	8239

\* Dépenses de la CCC moins celles agri-environnementales ("conservation") et du rachat des aides au tabac (tobacco buy-out); \*\* MGS SP avant l'addition de la MGS APP de 2012 qui a dépassé le dmAPP;\*\*\* après addition de la MGS APP de 2012

On évaluera tour à tour les soutiens notifiés dans la MGS SP et dans la MGS APP, en tenant compte parfois des perspectives liées au nouveau Farm Bill de 2014.

### **3.1 - Les principales sous-notifications**

Les données sur les subventions agricoles américaines (raccourci pour les dépenses publiques agricoles) sont recueillies par deux institutions: la Commodity Credit Corporation (CCC) pour la plupart des subventions et l'Agence de gestion des risques (RMA) pour ceux aux assurances agricoles.

#### **3.1.1 - Les subventions gérées par la Commodity Credit Corporation (CCC)**

On peut considérer que toutes les subventions de la CCC – sauf agri-environnementales ("conservation") et au rachat des aides au tabac ("tobacco buy-out") qui ont été à juste titre notifiées dans la boîte verte (BV) – doivent être placées dans la MGS compte tenu du jugement de l'Organe d'appel de l'OMC du 3 Mars 2005 dans l'affaire du coton que les paiements soi-disant découplés sont en fait couplés et sont des subventions spécifiques aux cultures : *"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"*<sup>3</sup>.

<sup>3</sup>

Une autre raison de placer dans la boîte orange (MGS) les paiements des contrats de flexibilité de production, les versements d'aide pour perte de marché et les paiements directs fixes est qu'une grande partie d'entre eux a été accordée aux grains (céréales et oléagineux) utilisés comme aliments du bétail, qui sont des subventions aux intrants entrées que l'article 6.2 de l'Accord sur l'agriculture (AsA) place dans la boîte orange pour les agriculteurs des pays développés (voir ci-dessous au point 2.2.2).

Cela soulève toute la question de la nécessité de remettre en cause le contenu de la boîte verte (BV) dans les négociations actuelles de l'OMC sur l'agenda post-Bali.

Il y a dix ans, la FAO concluait : *"Alors que l'on assiste à un raffinement des analyses révélant que les aides découplées ont un effet positif sur la production au-delà d'un certain seuil, il est nécessaire de mettre en place un mécanisme pour le reclassement de ces paiements dans la catégorie orange"*<sup>4</sup>.

Heureusement la CNUCED a récemment produit une évaluation profonde et étendue des subventions de la BV, en particulier de celles des EU et de l'UE<sup>5</sup>. Après avoir examiné la littérature théorique et les données empiriques sur *"les canaux par lesquels les paiements découplés de la boîte verte peuvent affecter la production. Et ceci à travers (a) les effets liés au risque; (b) les effets liés au prix des terres; (c) les effets liés au crédit; (d) les effets liés à la participation au travail; et (e) les effets d'anticipation"*, Rashmi Banga a construit deux modèles :

1) D'abord une "analyse d'enveloppement des données" (DEA), qui est une méthode de programmation linéaire pour évaluer l'impact des subventions de la boîte verte sur la productivité totale des facteurs et la rentabilité: *"Les résultats de l'analyse d'enveloppement des données (DEA) montrent que dans l'UE la croissance de la productivité totale des facteurs dans l'agriculture aurait été de 3,7% par an durant cette période sans les subventions de la boîte verte, mais elle a augmenté de 8,3% par an grâce aux subventions de la BV. Aux EU la croissance de la productivité totale des facteurs est passée de 2,6% par an à 6,8% par an, une hausse de 3,9 points de pourcentage en moyenne par an en raison des subventions de la BV. Cela implique qu'en 13 ans la productivité agricole a augmenté d'environ 60% dans l'UE et de 51% aux EU en raison des subventions de la boîte verte"*.

2) Ensuite, *"L'impact des subventions de la boîte verte sur les volumes de production, d'exportation et d'importation, sur les recettes d'exportation et sur les coûts d'importation est estimé en utilisant modèle de simulation de la politique commerciale agricole (version ATPSM 3.1, Janvier 2006). Les données pour la production et le commerce global ont été mises à jour sur la moyenne de 2005-2007, à partir des statistiques de la FAO"*. Ce modèle est utilisé pour deux simulations:

- *"Les résultats de la première simulation, c'est-à-dire en réduisant les subventions de la boîte verte de 40% aux EU (à l'exception des coupons alimentaires) et de 50% dans l'UE (à*

---

<sup>4</sup> FAO, *Domestic support: trade related issues and the empirical evidence*, Trade policy technical note, 2005, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/j5012e/j5012e00.pdf>

<sup>5</sup> Rashmi Banga, *Impact of Green Box Subsidies on Agricultural Productivity, Production and International Trade*, UNCTAD, June 2014, [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ecidc2014misc1\\_bp10.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ecidc2014misc1_bp10.pdf)

*l'exception des paiements non découplés)*" conduisent aux résultats suivants : "Après les réductions, les importations augmentent de 22% dans les pays développés tandis que la production diminue de 5%, et au contraire les exportations en volume des pays en développement augmentent de 12% et de 17% en recettes... Le volume et la valeur des exportations des PMA augmentent de 9% et 8% respectivement, tandis que leurs importations baissent de 4%".

- La seconde simulation, basée sur le plafonnement des subventions de la BV des EU et de l'UE au niveau de 2001, "montre qu'un tel plafonnement se traduira par des gains substantiels pour les pays en développement comme pour les PMA et les pays importateurs nets de produits alimentaires (NFIC) en termes de production et d'échanges agricoles. La production agricole augmente de 3% à 5% dans les régions en développement tandis que les recettes d'exportation augmentent de 55% dans les pays en développement et de 32% dans les PMA. Les pays importateurs nets de produits alimentaires augmentent leur production de produits agricoles (pas nécessairement alimentaires) de 4% alors que leurs coûts d'importation baissent de 4%. La production agricole mondiale augmente de 3% tandis que le volume et les recettes des exportations augmentent de 17% et 25% respectivement. Ces résultats indiquent l'étendue de la compétitivité artificielle créée à cause des subventions des pays développés. La production agricole des EU chute de 15% et celle de l'UE de 19% tandis que leurs importations agricoles augmentent de 200% et 85% respectivement".

Si bien que le rapport de la CNUCED peut conclure : "*Il y a de solides arguments pour donner la priorité à discipliner les subventions de la boîte verte dans le programme de travail post Bali. Certains des grands principes suggérés par ce document pour discipliner les subventions de la BV comprennent : plafonner les dépenses totales de la boîte verte des pays développés; limiter ou éliminer complètement les subventions accordées au titre des paiements découplés*".

Solidarité a évalué depuis longtemps l'effet de distorsion des échanges des subventions de la boîte verte de l'UE et des EU, déjà dans un bref document préparé lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong<sup>6</sup>, puis dans d'autres documents depuis, y compris sur les paiements présumés totalement découplés de l'UE : du "régime du paiement unique" (RPU) et du "régime du paiement unique à la surface" (RPUS) pour les nouveaux pays membres de l'Europe de l'Est qui ont rejoint l'UE depuis 2004.

### **3.1.2 - Les subventions aux aliments du bétail sont des subventions aux intrants à notifier dans la MGS SP des pays développés**

L'article 6.2 de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC (AsA) est extrêmement important par ses implications sur les subventions des pays développés quand il affirme: "*Les subventions à l'investissement qui sont généralement disponibles pour l'agriculture dans les pays en développement Membres et les subventions aux intrants agricoles qui sont généralement*

---

<sup>6</sup> *La boîte verte, une boîte noire qui cache la boîte en or*, Solidarité, December 9, 2005, <http://solidarite.asso.fr/Papers-2005>. Ce document est aussi disponible sur le site de l'OMC : [http://www.wto.org/english/forums\\_e/ngo\\_e/posp55\\_e.htm](http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/posp55_e.htm). Plusieurs autres papiers de Solidarité sont disponibles sur le site de l'OMC, la dernière étant "*Comments on David Orden, David Blandford and Tim Josling, WTO disciplines on agricultural support*", 15 September 2011: [http://www.wto.org/english/forums\\_e/ngo\\_e/177\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/177_e.pdf)

*disponibles pour les producteurs qui, dans les pays en développement Membres, ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées seront exemptés des engagements de réduction du soutien interne qui leur seraient autrement applicables*[non souligné dans l'Accord sur l'agriculture]". Ce qui signifie clairement que, *a contrario*, les subventions aux intrants (on se concentre d'abord sur eux et pas encore sur les subventions aux investissements) accordées aux agriculteurs des pays riches (et aux grands agriculteurs des PED à revenu intermédiaire) doivent être inclus dans la MGS.

Les pays développés continuent à nier que leurs énormes subventions aux aliments du bétail (céréales, tourteaux d'oléagineux et protéagineux) sont des subventions aux intrants à notifier dans la MGS des produits animaux (viandes, œufs et lait) qui les ont consommés. Pourtant, le Service de Recherche du Congrès (CRS) a reconnu que "*les produits agricoles de programme*<sup>7</sup> *tels que le maïs sont des intrants d'alimentation animale pour le bétail*"<sup>8</sup>. Et, dans son manuel sur les comptes nationaux de l'agriculture, l'OCDE précise que font partie des consommations intermédiaires celles d'origine agricole : "*Les subventions aux intrants constituent généralement des paiements explicites ou implicites réduisant le prix payé par les agriculteurs pour des intrants variables (engrais, aliments du bétail, semences... etc)*"<sup>9</sup>. En outre le fait que les EU et l'UE continuent à notifier dans leur MGS certaines subventions secondaires aux aliments du bétail – celles aux cotisations de pâturage sur les terres publiques aux EU et celles au fourrage séché et au lait écrémé en poudre pour les veaux dans l'UE – attestent clairement qu'ils sont conscients que les subventions aux aliments du bétail sont des subventions aux intrants couplées mais ils évitent de notifier leurs énormes subventions aux aliments du bétail que sont les céréales, les tourteaux d'oléagineux et les protéagineux.

Leur énorme tricherie dans ce domaine a été largement promu par le concept tortueux de "surcoût de l'alimentation animale" de l'OCDE utilisé pour évaluer son autre concept ambigu d'ESP ("estimation du soutien au producteur). Dans un e-mail de l'année 2004 Catherine Moreddu de l'OCDE m'a répondu : "*Le surcoût de l'alimentation animale dû au soutien des prix des céréales est déduit du soutien des prix des produits animaux, il n'est donc pas possible de le prendre en compte une seconde fois dans les subventions aux intrants*". Cette déclaration aurait pu être, au mieux, débattue lorsque les prix mondiaux des céréales, des oléagineux et protéagineux étaient faibles de sorte que ce soi-disant "surcoût de l'alimentation animale" – représenté par l'écart entre les prix intérieurs et les prix mondiaux – était élevé, de 2,862 Md€ en moyenne dans l'UE de 1986 à 2007, mais maintenant que les prix mondiaux des céréales ont grimpé en flèche depuis 2008, le "surcoût de l'alimentation animale" a totalement disparu (est égal à zéro) dans l'ESP de l'UE. Pourtant, les subventions à l'alimentation du bétail sont toujours là, camouflé pour l'UE dans ses soi-disant totalement découplés "régime de paiement unique" (RPU) et "régime de paiement unique à la surface" (RPUS), ce qui est la meilleure réfutation de ce concept mystificateur de "surcoût de l'alimentation du bétail" de l'OCDE. En effet, si le "surcoût de l'alimentation animale" des EU a été très faible, de 122 M\$ en moyenne depuis 1986 – début des calculs de l'OCDE – parce que les prix américains de céréales ont été considérés comme les "prix mondiaux de référence", les EU étant les "faiseurs de prix" pour les "grains" (y compris le coton, mais pas

<sup>7</sup> L'USDA appelle "cultures de programme" celles qui bénéficient d'un soutien fédéral : blé, maïs, orge, sorgho grain, avoine, coton, riz, oléagineux, arachide et sucre.

<sup>8</sup> CRS, *Potential Challenges to U.S. Farm Subsidies in the WTO*, April 26, 2007, <http://openrcs.com/document/RL33697/2007-04-26>

<sup>9</sup> <http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/1937457.pdf>

pour le riz), il en va très différemment pour tous les autres pays comme on le voit au tableau 3 pour l'UE.

Tableau 3 – Le "surcoût de l'alimentation animale" des EU et de l'UE : moyenne 1986-2013

M\$	1986-94	1995-98	1999-2007	1986-2007	2008-13
EU	294,5	7,9	0	121,9	0
UE	5344,6	1735,4	879,8	2861,9	0

<http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm#browsers>

Cependant, pour être en mesure d'aller plus loin, nous devons maintenant incorporer une autre énorme fraude des EU et de l'UE : celle de la MGS *de minimis* spécifique par produit (dmSP).

### **3.1.3 – La MGS dmSP n'est pas de 5% de la valeur de la production agricole totale**

L'origine de cette fraude provient de contradictions dans le Projet de Modalités du 6 décembre 2008 Doha : le dmSP autorisé n'est pas 5% de la valeur de la production agricole totale (VPA), comme c'est le cas pour la dmAPP mais seulement 5% de la valeur de la production de chaque produit spécifique ayant une MGS.

Selon le paragraphe 1 du Projet de Modalités : "*Le niveau de base pour les réductions du soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges (ci-après "SGEDE de base") sera la somme : (a) de la MGS totale consolidée finale spécifiée dans la Partie IV de la Liste d'un Membre; plus (b) pour les pays développés Membres, 10 pour cent de la valeur totale moyenne de la production agricole pendant la période de base 1995-2000 (composés de 5 pour cent de la valeur totale moyenne de la production pour la MGS par produit et autre que par produit, respectivement)*" [non souligné dans le projet], plus (c) le plus élevé des versements moyens de la catégorie bleue tel que notifié à la commission de l'agriculture, ou 5 pour cent de la valeur totale moyenne de la production agricole, dans la période de base 1995-2000". Cette déclaration contredit la définition du paragraphe 30 du Projet de Modalités qui reproduit correctement l'article 6.4 de l'AsA qui stipule: "*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*". En d'autres termes, dès qu'une MGS SP atteint 5% de la valeur de la production d'un produit donné, ce produit perd son soutien *de minimis* (dmSP) et la MGS est comptée dans la MGS SP – la soi-disant "boîte orange" de soutiens couplés faisant l'objet de réductions –, qui s'ajoute à la MGS totale appliquée, et la valeur de production de ce produit est ajouté à la valeur de la production de tous les produits ayant des MGS SP.

Le dernier rapport du Service de Recherche du Congrès du 10 octobre 2014 sur "Le Doha Round : implications pour l'agriculture des Etats-Unis" partage le même mensonge quand il écrit "*Les deux exclusions de minimis (par produit et autre que par produit) de 4,9 milliards de dollars chacune*"<sup>10</sup>. Ce mensonge est également partagé par Joseph W. Glauber et Patrick Westhof : "*Les deux soutiens oranges, spécifiques par produit et autres que par produit, sont*

<sup>10</sup> <https://www.hsdl.org/?view&did=759014>



*soumis à des tests de minimis. Pour l'AsA, si le soutien est inférieur à 5 pour cent de la valeur de la production actuelle, le soutien est considéré comme de minimis"<sup>11</sup>.*

### **3.1.4 – Les larges implications de ces deux mensonges sur le niveau de la MTCF et du SGEDE autorisés**

Comme les subventions aux aliments du bétail confèrent des MGS SP à tous les produits animaux ayant consommé ces aliments, cela a eu pour effet d'augmenter la valeur de la production des produits ayant des MGS SP et de réduire en conséquence la valeur de production des produits sans MGS SP.

Ainsi les subventions des EU aux aliments du bétail – qui ont été en moyenne de 4,442 Md\$ au cours de la période de base 1995-2000<sup>12</sup> – ont conféré des MGS SP à toutes les viandes dont la valeur de production a été de 57,055 Md\$ de sorte que la valeur de la production de produits avec des MGS SP a augmenté de 49,734 Md\$ à 106,789 Md\$ et, compte tenu de la valeur de la production agricole totale de 194,139 Md\$ en moyenne de 1995 à 2000, la valeur de la production de produits sans MGS SP a chuté de 87,350 Md\$ et la MGS dmSP autorisée, qui est de 5% de cette valeur, tombe à 4,368 Md\$ au lieu de 9,707 Md\$ pour la MGS dmAPP.

Par conséquent le SGEDE autorisé des EU dans la période de base 1995-00 chute de 48,224 Md\$ – selon les simulations du 19 mai 2006 faites par le Canada au nom de l'UE, des EU et du Japon et considérées comme la vérité incontestable : 19,103 (MTCF) + 9,707 (dmSP) + 9,707 (dmAPP) + 9,707 (BB) – à 42,885 Md\$ : 19,103 (MTCF) + 4,368 (dmSP) + 9,707 (dmAPP) + 9,707 (BB).

Ainsi le SGEDE autorisé à la fin de la période de mise en œuvre du Doha Round, une fois réduit des 70% prévus pour les EU par le Projet de Modalités, sera ramené à 12,866 Md\$<sup>13</sup>, au lieu des 14,467 Md\$ prévus par le Canada<sup>14</sup>. Et le soutien dmSP autorisé devrait être réduit de moitié dès le premier jour de la période de mise en œuvre à 2,184 Md\$ pour le dmSP et à 4,854 Md\$ pour le dmAPP.

De même la valeur de la production moyenne des produits de l'UE ayant des MGS SP dans la période 1995-2000 de mise en œuvre de l'Uruguay Round – qui est aussi la période de base pour les engagements de réduction du Doha Round – augmente de 122,9 Md€ à 201,3 Md€ de telle sorte que, compte tenu des 222,6 Md€ pour la valeur moyenne de la production agricole totale, la valeur moyenne des produits sans MGS SP s'effondre à 21,3 Md€ et le soutien dmSP autorisé, qui est de 5% de cette valeur, chute à 1,063 Md€ au lieu de 11,1 Md€ d'euros (5% de la valeur de la production agricole totale).

Corrélativement la boîte bleue moyenne de l'UE a été réduite de 20,888 Md€ à 11,145 Md€ parce 9,7 Md€ des aides directes de l'UE aux céréales, tourteaux d'oléagineux et protéagineux

<sup>11</sup> <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/197159/2/Session%203%20-%20Glauber%20Westhoff.pdf>

<sup>12</sup> *Comments to David Orden, David Blandford and Tim Josling, WTO disciplines on agricultural support*, Solidarité, September 15, 2011, [http://www.solidarite.asso.fr/IMG/pdf/WTO\\_disciplines\\_on\\_agricultural\\_support\\_J-\\_Berthelot\\_comments-3.pdf](http://www.solidarite.asso.fr/IMG/pdf/WTO_disciplines_on_agricultural_support_J-_Berthelot_comments-3.pdf)

<sup>13</sup> Jacques Berthelot, *The US cannot reduce its agricultural supports in the Doha Round*, Solidarité, 1<sup>st</sup> August 2009, <http://www.solidarite.asso.fr/Papers-2009.html>

<sup>14</sup> Jacques Berthelot, *The US cannot reduce its agricultural supports in the Doha Round*, Solidarité, 1<sup>st</sup> August 2009, [http://www.solidarite.asso.fr/Papers-2009.html?debut\\_documents\\_joints=10#pagination\\_documents\\_joints](http://www.solidarite.asso.fr/Papers-2009.html?debut_documents_joints=10#pagination_documents_joints)

d'origine UE utilisées dans les aliments du bétail ont été transférées à la MGS SP des produits animaux ayant consommé ces aliments.

Par conséquent, le SGEDE autorisé de l'UE pour 1995-2000 – qui est la somme de la MGS à au 31 décembre 2000 ou MGS totale consolidée finale (MCTF) + dmSP + dmAPPm + boîte bleue (BB) – chute à 90,5 Md€ [67,159 (MCTF) + 1,063 (dmSP) + 11.129 (dmAPP) + 11.145 (BB)] au lieu de 110,305 Md€ selon les simulations de mai 2006 du Canada approuvées par l'UE et l'OMC [67,159 (MCTF) + 11.129 (dmSP) + 11.129 (dmAPP) + 20,888 (BB)], et la réduction de 80% du SGEDE prévu pour l'UE par le Projet de Modalités donne un SGEDE autorisé de 18,099 Md€ à la fin de la période de mise en œuvre du Doha Round au lieu de 22,061 Md selon les simulations du Canada. En outre le soutien dmSP autorisé devrait être réduit de moitié dès le premier jour de la période de mise en œuvre du Doha Round, à 532 M€ pour le soutien dmSP et à 2,226 Md€ pour le soutien dmAPP. Et la BB autorisée de l'UE devrait également être réduite de moitié à 5,573 milliards Md€.

### **3.1.5 – L'énorme sous-notification du soutien des prix du marché (SPM) des produits laitiers des EU depuis 2008**

Le Farm Bill de 2008 a changé la façon de notifier le soutien du prix du marché (SPM) des produits laitiers : au lieu de continuer à le calculer pour la production totale de lait tel que notifié dans ses Listes d'engagement au GATT de 1994<sup>15</sup>, il a été calculé pour les trois principaux produits laitiers : beurre, lait écrémé sec et fromage cheddar. Ainsi la notification des EU pour le SPM des produits laitiers est passée de 5,011 Md\$ en 2007 à 2,871 Md\$ en moyenne de 2008 à 2012, ce qui a entraîné une sous-notification totale de 10,700 Md\$.

Tableau 4 – Sous-notification du soutien des produits laitiers (SPM) des EU de 2008 à 2012

Millions de \$	1995-00	1995-04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2008-12
SPM notifié	4495	4512	4794	4882	5011	2925	2827	2845	2835	2923	2871
SPM effectif	4495	4512	4794	4882	5011	5011	5011	5011	5011	5011	5011
SPM sous-notifié	0	0	0	0	0	2086	2184	2166	2176	2088	2140

Malgré l'unanimité des experts américains qui ont applaudi à ce changement, il n'est pas conforme aux règles de l'AsA : on ne peut changer la règle du calcul du SPM e la MGS er les AMS laitiers du prix administré de la production totale de lait faite pour 1986-1988 dans la Liste d'engagements à la somme des prix administrés de beurre, de fromage cheddar et NFDM. En Effet:

- L'article 1 de l'AsA stipule que "le soutien accordé pendant toute année de la période de mise en oeuvre et ensuite" doit être "*calculé conformément aux dispositions de l'Annexe 3 du présent accord et compte tenu des composantes et de la méthodologie utilisées dans les tableaux des données explicatives incorporés par renvoi dans la Partie IV de la Liste du Membre*".

- Le paragraphe 1 de l'article 3 stipule : "*Les engagements en matière de soutien interne et de subventions à l'exportation figurant dans la Partie IV de la Liste de chaque Membre constituent des engagements limitant le subventionnement et font partie intégrante du GATT de 1994*".

<sup>15</sup> [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/schedule\\_e/usa.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/schedule_e/usa.pdf)

- Le paragraphe 5 de l'annexe 3 stipule : "5. La MGS calculée comme il est indiqué ci-dessous pour la période de base constituera le niveau de base pour la mise en oeuvre de l'engagement de réduction du soutien interne".

Non seulement les EU n'avaient pas le droit de modifier la méthode de calcul du SPM des produits laitiers à partir de 2008, mais, pour couronner le tout, ils continuent d'utiliser la MGS MGS totale consolidée finale (MTCF) de 19,103 Md\$ pour la période de mise en œuvre du Doha Round incorporant un SPM des produits laitiers calculés sur la base de la production totale de lait. Ils ont le beurre et l'argent du beurre. Compte tenu des niveaux des prix de soutien et de production dans la période de référence 1986-1988, la MGS totale des produits laitiers pour la somme du beurre, du lait en poudre écrémé et du fromage cheddar était de 2,314 Md\$ au lieu des 5,409 Md\$ notifiés pour tout le lait. Il s'ensuit que les EU devraient rectifier leurs notifications du SPM des produits laitiers de 2008 à 2012 (dernière année notifiée le 4 Décembre 2014) sur la base du lait entier, ce qui implique de notifier un retard de 10,700 Md\$, somme des différences entre le SPM notifié en 2007 et les SPM notifiés de 2008 à 2012.

Ou ils devraient au moins réviser leur MTCF totale appliquée pour 1986-1988 qui n'était pas de 23,879 Md\$ mais de 20,784 Md\$ si bien que la MTCF à la fin de la période de mise en œuvre de l'Uruguay Round le 30 juin 2001 n'était pas de 19,103 Md\$ (80% des 23,879 Md\$) mais seulement de 16,627 Md\$ (80% des 20,784 Md\$). Et la MGS totale autorisée à la fin de la période de mise en œuvre du Doha Round, une fois réduite des 60% prévus dans le Projet de Modalités du 6 Décembre 2008 baisserait de 7,641 Md\$ à 6,651 Md\$.

Toutefois, le nouveau Farm Bill du 7 Février 2014 a remplacé le Programme de soutien du prix des produits laitiers et la Couverture des pertes de revenu du lait par le Programme de protection de la marge des produits laitiers (DMPP). Selon la Fédération nationale des producteurs de lait "*Le Programme de protection de la marge rentre bien dans les limites des subventions autorisées aux produits laitiers par l'OMC. En remplaçant les programmes de soutien des prix et du contrat de perte de revenu de lait, l'industrie laitière américaine conservera un niveau significatif de subventions autorisées pour être utilisées pour des programmes comme le Programme de protection de la marge. Excepté dans des situations extrêmes peu fréquentes, le Programme de protection de la marge restera bien inférieur au niveau admissible des subventions aux produits laitiers dans le niveau global du soutien disponible pour l'agriculture des EU*"<sup>16</sup>. Ce n'est pas le point de vue de Vincent H. Smith pour qui "*Les paiements au titre de ce programme sont clairement dans la boîte orange car ils sont dépendant des prix courants du marché, mais l'Office du Budget du Congrès (CBO) a estimé qu'ils seraient relativement faibles car le nouveau CBO suppose que des prix du lait relativement élevés seront payés aux producteurs laitiers sur l'ensemble de la période 2014-2018 couverte par le nouveau projet de loi agricole. Si le prix du lait devait baisser aux niveaux observés en 2011 et 2012 (de l'ordre de quinze dollars par quintal pour ce la classe I du lait à Boston) et les prix du maïs devait demeurer proche des niveaux records de ces dernières alors le DMPP serait susceptible d'entraîner plusieurs milliards de dollars de subventions fédérales aux producteurs laitiers américains*". La chute récente du prix du lait aux EU de 22 \$ les 100 livres (égal à 4,85 \$ par kg) en décembre 2013 à 20,40 \$ (4,50 \$ par

---

<sup>16</sup> <http://www.futurefordairy.com/faqs/margin-protection-program.html#pageTop>

kg) en décembre 2014<sup>17</sup> est confirmé par le prix moyen attendu de 17,75 \$ les 100 livres (3,91 \$ par kg) en 2015<sup>18</sup>, ce qui est inférieur aux prix moyens de 2011 (20,25 les 100 livres ou 4,46 \$ par kg) et 2012 (18,56 les 100 livres ou 4,09 \$ par kg)<sup>19</sup>.

En tout cas les Etats-Unis doivent encore notifier le SPM sous-notifiée jusqu'à 2014, pour un total d'environ 15 Md\$ de 2008 à 2014.

### **3.1.6 - Les subventions aux assurances agricoles gérées par la RMA**

L'Agence de gestion des risques (Risk Management Agency, RMA) publie régulièrement les détails annuels des polices d'assurance (nombre de polices, acres couverts, endettement, indemnités, subventions aux primes...) pour plus de 120 produits végétaux<sup>20</sup>. En outre, depuis 2008, plusieurs polices spécifiques pour l'élevage ont été introduites : pour les bovins (d'embouche et gras), les produits laitiers, les porcs et agneaux. Mais la spécificité ne s'arrête pas là car toutes les polices sont spécifiques par zone : par comté, parfois par section de municipalité et même par champ lorsque les champs d'un agriculteur ne sont pas situés dans le même comté ou la même section. Ils sont également spécifiques par agriculteur qui doit *"présenter les rendements réels des cultures annuelles (généralement établis sur la base de boisseau par acre) pour les dernières 4 à 10 années"*. Le rapport du Service de Recherche du Congrès (CRS) confirme : *"La disponibilité de l'assurance agricole pour une culture particulière dans une région donnée est une décision administrative prise par l'USDA. La décision est prise sur une base culture par culture et comté par comté, fondée sur la demande de l'agriculteur pour la couverture et le niveau de risque associé à la culture dans la région, entre autres facteurs"*. Dans un autre rapport d'Avril 2007, le CRS ajoutait : *"La plupart des subventions aux assurances agricoles (à l'exception de l'assurance à la recette brute ajustée) peuvent être directement liés à une culture assurée spécifique"*<sup>21</sup>.

En fait les polices d'assurances agricoles sont encore plus "couplées" aux prix – lesquels sont par nature spécifiques – que les diverses subventions des "prêts de commercialisation" ("marketing loans"), comme l'explique le CRS: *"Pour les deux polices basées sur les rendements et sur les recettes, le prix utilisé pour fixer la garantie est basé uniquement sur celui prévu pour la prochaine saison, et est mis à jour chaque année. Ceci contraste avec les programmes agricoles qui soit ont des garanties de prix fixés dans la loi soit utilisent les prix moyens historiques et sont conçus pour protéger contre les baisses de prix à long terme... Pour de nombreux agriculteurs, l'assurance-récolte est la composante la plus importante du filet de sécurité au niveau de l'exploitation, étant donné le grand nombre de cultures pouvant être couvertes et le fait que les programmes de soutien des produits offrent actuellement une moindre protection contre les baisses de prix qu'ils ne le faisaient auparavant"*.

Cependant on pourrait objecter que, si les subventions aux primes d'assurance sont clairement spécifiques par produit, les autres composantes des subventions ne sont pas, la majeure partie

---

<sup>17</sup> <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/nass/AgriPric/2010s/2015/AgriPric-01-30-2015.pdf>

<sup>18</sup> <http://www.ers.usda.gov/publications/ldpm-livestock,-dairy,-and-poultry-outlook/ldpm-247.aspx>

<sup>19</sup> <http://www.ers.usda.gov/data-products/dairy-data.aspx>

<sup>20</sup> Dennis A. Shields, *Federal Crop Insurance: Background*, Congressional Research Service, December 12, 2013, <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40532.pdf>

<sup>21</sup> Randy Schnepf and Jasper Womach, *Potential Challenges to U.S. Farm Subsidies in the WTO – CRS Report for Congress*, Updated April 26, 2007.

étant les paiements aux compagnies d'assurance privées (remboursement de l'activité de délivrance des polices et versement de commissions aux compagnies). Mais le GAO (Office des comptes du Gouvernement) a répondu à cette objection en Avril 2009 : "*Nous ne sommes pas d'accord que la collecte et la déclaration des données sur les commissions versées aux agences d'assurance par police augmenterait considérablement le "fardeau administratif" de la RMA et des compagnies d'assurance. Premièrement la RMA pourrait exiger que les compagnies communiquent deux types de données supplémentaires dans les rapports sur les polices qu'elles soumettent actuellement à la RMA : commissions et autres rémunérations... Parallèlement à ces changements, la RMA pourrait élaborer un guide sur la manière de répartir ces rémunérations par police*"<sup>22</sup>.

Pour les spécialistes de la politique agricole David Blandford et David Orden aussi: "*Les remboursements de coûts exclus des notifications sont faits à des compagnies d'assurances pour le compte des titulaires de polices qui sont des producteurs des cultures assurées, et devraient donc être notifiés... C'est un peu curieux que les frais de souscription des assurances agricoles, qui sont directement liés aux avantages pour les agriculteurs, ne sont pas notifiés*"<sup>23</sup>. En outre leur notification dans la boîte verte depuis 2009 est d'autant moins pertinente que ces subventions aux compagnies d'assurance sont directement liées au niveau des prix, en totale contradiction avec l'article 1 de l'annexe 2 de l'AsA.

L'OCDE adopte le même comportement illogique en ne publiant que les subventions aux primes d'assurance agricoles des EU comme étant spécifiques par culture (lignes ES6 à PC20 dans le fichier sur l'ESP des EU publié en 2013), alors qu'elle ne présente pas comme spécifiques les frais d'administration, les remboursements aux entreprises privées de leurs coûts de délivrance des polices et le versement de bénéfices (lignes GSSEK1 à GSSEK3).

Si les subventions aux assurances agricoles ont été notifiées en totalité dans la MGS jusqu'à 2008, à partir de 2009 seules les subventions aux primes d'assurance ont été notifiées dans la MGS et les autres coûts pour le gouvernement – les coûts d'administration, les remboursements aux entreprises privées des coûts de délivrance des polices et le versement de bénéfices – ont été notifiés dans la boîte verte.

Patatras! En 2012, les subventions aux primes n'ont plus été notifiées dans la MGS APP, mais dans la MGS SP. Pourquoi et avec quelles conséquences? Les EU l'ont fait pour tirer avantage de la possibilité de notifier dans la MGS *de minimis* spécifique par produit (dmSP) la MGS de nombreuses cultures inférieure à 5% de la valeur de production de ces cultures : en effet sur un total de 7,074 Md\$ de subventions aux primes d'assurance 4,886 Md\$ ont été notifiées dans de soutien dmSP de sorte que la MGS SP des subventions aux assurances des cultures a été limitée à 2,188 Md\$, malgré qu'il restait beaucoup de marge dans la MGS APP qui s'est en conséquence effondrée à 309 M\$. Mais ce changement de notification a un effet boomerang car cela implique que les EU ont reconnu qu'ils ont notifié à tort dans le passé les subventions aux primes dans la MGS APP, justifiant de rectifier ces notifications passées dans la MGS SP.

---

<sup>22</sup> [www.gao.gov/products/GAO-09-445](http://www.gao.gov/products/GAO-09-445)

<sup>23</sup> David Blandford and David Orden, *United States: Shadow WTO Agricultural Domestic Support Notifications*, IFPRI, November 2008, <http://www.ifpri.org/pubs/dp/ifpridp00821.asp>

En outre, comme expliqué ci-dessus, les autres composantes des subventions d'assurance-récolte – les coûts administratifs, les remboursements aux entreprises privées pour fournir les polices et le paiement de bénéficiaires – qui ont été notifiées dans la BV de 2009 à 2012 devraient également être transférées dans la MGS SP qui doit donc couvrir le coût total pour le gouvernement des assurances agricoles. Par conséquent la MGS SP sous-notifiée est la différence entre le coût total pour le gouvernement et la MGS APP notifiée (qui est aussi le dmAPP) plus le soutien dmSP.

Tableau 5 – Subventions aux assurances agricoles : totales et aux primes de 1995 à 2013

Millions de \$	1995-00	1995-04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	05-12
Total coûts gouver.	1582	2283	2699	3570	3940	5737	7039	3671	11295	14071	5951	6502
MGS APP notifiée	886	1296	757	1613	801	5691	5426	4711	7461	9		4187
MGS SP notifiée	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2188		
dmSP notifié	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4886		
BV notifiée	0	0	0	0	0	0	2485	3888	2052	1488		1239
MGS SP effective	696	987	1942	1957	3139	46	1613	-217	3834	9176		838
Subventions/primes	938	1366	2337	2682	3823	5691	5425	4712	7463	6977	7284	4889
"/coût total en %	59,29	59,83	86,59	75,13	97,03	99,20	77,07	128,36	66,07	49,53	122,40	84,88

Source : USDA, RMA, *Summary of Business Reports and Data* (<http://www.rma.usda.gov/data/sob.html>)  
<http://www.rma.usda.gov/aboutrma/budget/14costtable1.pdf>; <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40532.pdf>

Le fait que les subventions aux assurances agricoles auraient dû être notifiées dans la MGS SP est crucial pour les EU pour deux raisons : le risque de dépasser la MGS totale autorisée (MTCF) de 19,103 Md\$ à la fin de la période de mise en œuvre de l'Uruguay Round (Juillet 1995-Juin 2001) – qui est aussi la période de base pour la réduction des soutiens dans la période de mise en œuvre du Doha Round –, et de dépasser les plafonds de MGS SP par produit.

### **3.1.7 – Les subventions aux cotisations de pâturage sur les terres publiques de parcours**

Les subventions sur les cotisations de pâturage sur les terres publiques de parcours ont été notifiées pour une moyenne de 42 M\$ de 2005 à 2011, après 50 M\$ de 1995 à 2000 comme de 1995 à 2004. Toutefois, selon un rapport de l'Office des comptes du gouvernement (GAO) de septembre 2005, les dépenses nettes pour les pâturages publics s'élevaient à 123 M\$ en 2004<sup>24</sup>. Toutefois, le Centre pour la diversité biologique a réagi au rapport du GAO et a conclu que "*Compte tenu des nombreuses dépenses fédérales directes et indirectes qui bénéficient ou compensent les impacts du pâturage du bétail sur les terres fédérales, le coût total du programme de pâturage fédéral pour le Trésor américain est susceptible d'approcher 500 M\$ chaque année. Compte tenu des nombreux autres coûts indirects supportés par les organismes d'État et locaux, les individus et les institutions privées en raison de dommages et les possibilités perdues pour les loisirs et autres usages non commerciaux de ces terres, le coût total pour le public américain pourrait approcher 1 milliards de dollars chaque année*"<sup>25</sup>. Toutefois, pour des raisons conservatrices on s'en tiendra à l'évaluation du GAO de 123 M\$ mais, comme ces subventions ne sont accordées qu'au bétail (essentiellement bovins et ovins) elles sont clairement à notifier dans la MGS SP.

<sup>24</sup> Government Accountability Office (GAO)'s report of September 2005 (<http://www.gao.gov/new.items/d05869.pdf>).

<sup>25</sup> [http://www.biologicaldiversity.org/swcbd/press/grazing\\_fee2-6-2006.html](http://www.biologicaldiversity.org/swcbd/press/grazing_fee2-6-2006.html)

### 3.1.8 – Les subventions à l'éthanol de maïs

Comme l'éthanol est un produit agricole pour l'OMC, les subventions à l'éthanol doivent être ajoutées à la MGS. La subvention principale est le crédit de taxe d'accise volumétrique sur l'éthanol (VEETC) de 0,51\$ le gallon (réduit à 0,45 dollar en 2009). Toutefois, certains ont objecté que le VEETC a principalement bénéficié aux compagnies pétrolières le mélangent à l'essence et pas tant aux agriculteurs. Peut-être, mais il y a un large consensus que le mandat du Congrès pour produire l'éthanol, de concert avec le VEETC et les droits de douane sur les importations, ont conduit à la flambée des prix du maïs (pour ne pas parler du prix des autres céréales et des produits alimentaires plus largement). Sans adopter les chiffres des institutions internationales pour qui le boom de l'éthanol de maïs américain était responsable de la flambée des prix internationaux des denrées alimentaires de 2005-06 à 2007-08 – de plus de 50% pour la FAO et l'OCDE, de 65% pour la Banque mondiale et de 70% pour FMI –, on peut au moins prendre la modeste hausse de 13% estimée par le FAPRI et cité par l'ICTSD : *"Sans le crédit d'impôt, les droits de douane et le mandat du Congrès pour promouvoir l'utilisation de l'éthanol de maïs, la production d'éthanol aurait baissé de 5, milliards de gallons et les prix du maïs aurait baissé de 13,1%"*<sup>26</sup>. D'autant que les prix du maïs ont augmenté encore plus malgré la fin du VEETC depuis 2008 et du droit de douane sur les importations depuis fin 2011 parce que le mandat du Congrès était beaucoup plus restrictif. Le tableau 6 présente aussi l'énorme hausse du revenu des producteurs de maïs qui a plus que doublé de 2007 à 2012. Par conséquent, en étendant jusqu'à 2013 l'estimation du FAPRI que 13,1% de la hausse du prix du maïs à l'exploitation est due à l'éthanol de maïs, on arrive à l'estimation très prudente de subventions annuelles moyennes à l'éthanol de maïs de 1,562 Md\$ de 2007 à 2013, passant de 289 M\$ en 2007 à 2,980 Md\$ en 2013, à notifier clairement dans la MGS SP.

D'autant que l'on ne prend pas en compte les centaines d'autres subventions aux niveaux fédéral et des Etats, non seulement à l'éthanol, mais aussi au biodiesel, qui, bien que pas un produit agricole pour l'OMC, pourrait être pris en compte selon l'Annexe 4 paragraphe 4 de l'AsA que *"Les mesures visant les transformateurs agricoles seront incluses dans la mesure où elles apportent des avantages aux producteurs des produits agricoles initiaux"*.

Tableau 6 – Les subventions à l'éthanol de maïs de 1995 à 2013

Millions de \$	1995-00	1995-04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	05-12	2013
Ethanol : Mgal	1383	1779	3904	4884	6521	9309	10938	13298	13929	13218	9500	13312
VEETC	697	902	1500	2570	3320	4410	5160	5680	5670		3539	
Maïs/éthanol: Mt	12,4	16,3	33,6	40,7	53,8	77,4	94,2	116,6	127,5	127	83,9	118,1
Prix exploit°/t	94,5	90,6	81,1	78,7	119,7	165,4	159,	139,9	203,9	244,9	149,1	271,3
"écart sur 2006					41	86,7	80,3	61,2	125,2	166,2	70,1	192,6
13,1% de l'écart					5,37	11,36	10,52	8,02	16,40	21,77	9,2	25,23
Sub. à éthanol					289	879	991	935	2091	2766	993,9	2980
Recet maïsMd\$			18,5	22,9	34,1	48,4	42,5	47,2	62,9	69,2	43,2	60,4

<http://www.taxpayer.net/library/article/big-oil-big-corn-an-in-depth-look-at-the-volumetric-ethanol-excise-tax-cred>; <http://www.ers.usda.gov/data-products/feed-grains-database/feed-grains-yearbook-tables.aspx#26766>; <http://www.ers.usda.gov/data-products/farm-income-and-wealth-statistics/annual-cash-receipts-by-commodity.aspx#.U06rGldFU5w>; \* from 2007 to 2011 for VEETC

<sup>26</sup> Jane Earley, *US Trade Policies on Biofuels and Sustainable Development*, ICTSD, June 2009.

### **3.1.7 – Le risque de dépasser les plafonds de MGS SP**

Le plafonnement des MGS SP a été décidé dans le Projet de Modalités, mais adapté pour les EU au paragraphe 23: "Pour les États-Unis seulement, les limites de la MGS par produit spécifiée dans leur Liste seront le résultat de l'application proportionnelle de la MGS par produit moyenne pendant la période 1995-2004 au soutien MGS total moyen par produit pour la période de mise en œuvre du Cycle d'Uruguay (1995-2000), sur la base des notifications au Comité de l'agriculture". Ce qui implique que le plafond de chaque produit spécifique est son niveau moyen de 1995 à 1900 multiplié par 1,127, selon le tableau 2, où la moyenne de la MGS SP totale de 1995 à 1904 (13,389 Md\$) était 1,127 fois plus élevée que la moyenne de 1995-00 (12,319 Md\$).

Cette question est particulièrement cruciale pour quatre cultures – maïs, blé, soja et coton – qui ont reçu à la fois la plus grande part des subventions couplées et des aides directes découplées, et en particulier des subventions d'assurance plus récemment.

Ces quatre cultures ont reçu 79% de toutes les subventions aux assurances agricoles de 2005 à 2012, et on comprend pourquoi les EU les ont notifiées dans la MGS APP jusqu'en 2011 et pourquoi ils ne considèrent pas le Projet de Modalités comme une base appropriée pour la reprise des négociations sur le Doha Round, craignant de dépasser non seulement leur MGS totale mais aussi les plafonds de MGS SP. Le fait pour les EU d'avoir réussi à élargir pour elle seule la période pertinente pour calculer ses plafonds de MGS SP de 1995-2000 à 1995-2004 ne l'aiderait pas beaucoup (tableau 7).

Tableau 7 – Subventions aux assurances agricoles des EU : total et aux 4 principales cultures 1995-13

Million de \$	1995-00	1995-04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	05-12	2013
Subventions aux primes d'assurance des 4 principales cultures												
Maïs	209	329	713	871	1739	2116	2038	1749	2916	2689	1854	2827
Coton	164	191	212	284	199	253	220	320	819	561	359	451
Soja	146	234	269	585	606	973	350	1069	1608	1473	867	1535
Blé	120	185	337	364	525	937	1092	686	1121	1115	772	1249
4 cultures	640	939	1531	2104	3069	4279	3700	3824	6464	5838	3851	6062
% 4 cultures/total	68,1	68,7	65,5	78,4	80,3	75,2	68,2	81,2	86,6	83,7	78,8	83,2
Total des subventions aux primes d'assurance y compris la part des coûts d'administration et paiements aux compagnies d'assurance												
Coût tot/coût primes	1,687	1,671	1,155	1,331	1,031	1,008	1,298	0,779	1,513	2,017	1,330	0,817
Maïs	353	550	824	1159	1793	2133	2645	1362	4412	5424	2469	2310
Coton	277	319	245	378	205	255	286	249	1239	1132	499	368
Soja	246	391	311	779	625	981	454	833	2433	2971	1173	1254
Blé	202	309	389	484	541	944	1417	534	1696	2249	1032	1020
4 cultures	1078	1569	1768	2800	3164	4313	4803	2979	9780	11775	5173	4953

Source : USDA, RMA, *Summary of Business Reports and Data* (<http://www.rma.usda.gov/data/sob.html>)  
<http://www.rma.usda.gov/aboutrma/budget/14costtable1.pdf>; <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40532.pdf>

Le plafonnement des MGS SP à leur niveau de 1995-1904 impliquerait, pour les subventions aux assurances agricoles seules, une limitation très considérable de celles au maïs, au blé, au soja et au coton puisque leur niveau moyen a été multiplié de 1995-2004 à 2011-2013 par respectivement 7,4, 2,9, 5,7, 5,4 et par 5,6 pour la moyenne des quatre cultures.

Cependant les soutiens de la MGS SP ne sont pas limités aux assurances agricoles comme indiqué au tableau 8 à partir des chiffres de la CCC du tableau 2, qui comprennent des supports couplés (y compris le soutien des prix du marché, SPM, sous-notifié sur les produits laitiers et les subventions au pâturage sur les terres publiques et à l'éthanol de maïs) et des aides directes découplées (contrats de flexibilité de production, paiements d'aide pour perte de



marché et paiements directs fixes), conformément au jugement de l'Organe d'appel de l'OMC du 3 Mars 2005 dans l'affaire du coton.

Tableau 8– Les subventions de la CCC : total et aux 4 principales cultures

Millions \$	1995-00	1995-04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	05-12	2013
TotMGSSP*	10737	11596	14891	17724	9299	9523	12221	10907	10544	10442	11944	
Maïs	4185	3828	6243	8804	3484	2735	3166	2900	3954	4337	4453	5025
Coton	1395	1780	4245	3982	2592	1604	2176	1668	678	523	2184	671
Soja	714	1252	1140	591	337	446	596	550	521	431	577	565
Blé	2064	1879	1232	1080	729	869	1224	1280	1378	905	1087	1254
4 cultures	8358	8739	12860	14457	7142	5654	7162	6398	6531	6196	8301	7515
% 4 cultures	77,8	75,4	86,4	81,6	76,8	59,4	58,6	58,7	61,9	59,3	69,5	

Source: <https://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=about&subject=landing&topic=bap-bu-cc>

[https://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA\\_File/pb08\\_book3.pdf](https://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/pb08_book3.pdf)

\* Total des subventions de la CCC moins les aides agri-environnementales et au rachat des aides au tabac

Par conséquent le tableau 9 additionne les tableaux 7 et 8 ainsi que les subventions à l'éthanol de maïs pour obtenir la somme des MGS SP des quatre cultures prises comme exemple car elles ont reçu les plus grands soutiens, en fait 73% de toutes les MGS SP en moyenne de 2005 à 2012, et leur niveau moyen a été multiplié par respectivement 1,58, 1,34, 1,07, 0,97 pour le maïs, le coton, le soja et le blé et par 1,31 par rapport à celui de 1995 à 2004. Si ces ratios sont bien plus faibles que pour les subventions aux assurances agricoles c'est parce que les autres soutiens ont été plus faibles de 2005 à 2013 que de 1995 à 1904 car les subventions couplées (principalement les divers types de prêts à la commercialisation ou "marketing loans") ont été bien plus faibles compte tenu des prix agricoles plus élevés depuis 2007.

Tableau 9 – MGS SP totale des 4 principales cultures des EU de 1995 à 2013

Millions \$	1995-00	1995-04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2005-12	2013
MGS SP	12319	13879	17590	21294	13239	15260	19260	14578	21839	24513	18447	
Maïs	4538	4378	7067	9963	5277	4868	5811	4262	8366	9761	6922	7335
Coton	1672	2099	4490	4360	2797	1859	2462	1917	1917	1655	2683	1039
Soja	960	1643	1451	1370	962	1427	1050	1383	2954	3402	1750	1819
Blé	2266	2188	1621	1564	1270	1813	2641	1814	3074	3154	2119	2274
4 cultures	9436	10308	14628	17257	10306	9967	11965	9377	16311	17971	13474	12468
%4cultures	76,6	74,3	83,2	81	77,8	65,3	62,1	64,3	74,7	73,3	73	

Le tableau 10 montre la mesure dans laquelle les soutiens des quatre cultures ont dépassé de 2005 à 2013 leurs plafonds de MGS SP de la période 1995-1904. En moyenne le maïs, le coton et le soja ont dépassé leur plafond, notamment en 2011 et 2012 (à l'exception du coton en 2012), mais le maïs et le soja sont les seules cultures à dépasser leurs plafonds en 2013.

Tableau 10 - Mesure dans laquelle les 4 cultures ont dépassé leur plafond de MGS SP

Millions \$	Plafonds	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2005-12	2013
Maïs	5113	1954	4850	164	-245	698	-851	3253	4648	1809	2222
Coton	1884	2606	2476	913	-25	578	33	33	-229	799	-845
Soja	1082	369	288	-120	345	-32	301	1872	2320	668	737
Blé	2553	-932	-989	-1283	-740	88	-739	521	601	-434	-279
4 cultures	10632	3997	6625	-326	-665	1332	-1256	5679	7340	2842	1835

### **3.2 – La boîte bleue et son plafond**

Les EU n'ont notifié aucune aide de la boîte bleue (BB) après les 7,030 Md\$ notifiés en 1995 qui étaient des paiements compensatoires liés à un programme de réduction de la production. Cependant, comme le SGEDE (soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges) autorisé créé par l'accord-cadre du 31 Juillet 2004 comprend une BB autorisée

égale à 5% de la valeur de la production agricole totale à la fin de la période de base de 1995 à 2000, les EU ont réussi à introduire dans le Projet de Modalités un nouveau type de BB (paragraphe 35.b) pour accueillir ses paiements contra-cycliques (PCC) qui ont été notifiés dans la MGS. Cependant, on les a déjà inclus dans la MGS SP avec les autres aides directes, puisque l'Organe d'appel de l'OMC a jugé le 3 Mars 2005 qu'il s'agissait de subventions SP.

Tableau 10 – Les aides contra-cycliques notifiées dans la MGS APP de 2003 à 2012

Millions \$	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2005-12	2013
PCC	1743	809	2772	4356	3159	359	731	903	124	10	1497	0

Cette nouvelle BB proposé dans le projet de Doha doivent se conformer aux conditions suivantes:

*"Le paragraphe 35.b: "Versements directs n'exigeant pas qu'il y ait production si:*

- i) ces versements sont fondés sur des bases et des rendements fixes et invariables; ou*
- ii) les versements pour le bétail sont effectués pour un nombre de têtes fixe et invariable; et*
- iii) ces versements sont effectués pour 85 pour cent ou moins d'un niveau de base de la production fixe et invariable".*

Il est clair que les PCC ne sont pas conformes à ces conditions de la BB pour les raisons suivantes :

- 1- Pour le Service de Recherche du Congrès (CRS) *"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"*<sup>27</sup>, d'autant plus que les précédents "paiements pour pertes de marché", que les PCC ont remplacé à partir de 2003 ont été à juste titre notifiés dans la MGS APP. Et en effet les PCC eux-mêmes ont été notifiés dans la MGS de sorte qu'il serait illogique de les notifier différemment à l'avenir.
2. Le nouveau jugement de l'Organe d'appel de l'OMC sur le coton du 3 juin 2008 a confirmé le jugement précédent du 3 Mars 2005 que *"l'effet des... paiements contra-cycliques... est une baisse significative des prix"*<sup>28</sup>.
3. Les PCC sont des aides directes *"qui ne nécessitent pas de production"*, mais qui sont néanmoins payés sur la base des prix courants. Mais où sont les prix courants s'il n'y a pas de production?
4. Précisément les PCC et le nouveau programme ACRE (aide selon le choix de la recette moyenne des cultures), une alternative aux habituels PCC) contredisent l'exigence de base de l'AsA pour les subventions sans effets de distorsion des échanges que *"Le soutien en question ne doit pas avoir pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs"* (paragraphe 1<sup>er</sup> de l'annexe 2 de l'AsA). Or le niveau des PCC et des paiements ACRE est directement lié au niveau du prix courant.
5. Le programme ACRE est doublement couplé : au niveau actuel du prix et au volume actuel de la production. Les paiements ACRE ne sont pas *"fondés sur des bases et des rendements fixes et invariables"* comme l'exige la nouvelle BB.
6. Un soutien des recettes est nécessairement un soutien à la production puisque toute recette résulte de la multiplication d'un prix par un volume de production.

<sup>27</sup> 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>

<sup>28</sup>

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=%28@Symbol=%20wt/ds267/ab/rw\\*%20not%20rw2\\*%29&Language=FRENCH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=%28@Symbol=%20wt/ds267/ab/rw*%20not%20rw2*%29&Language=FRENCH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)

7. Comme pour les aides directes fixes le programme ACRE n'a pas une flexibilité totale de production et ne peut pas être dans la nouvelle BB qui se réfère à des "*paiements directs qui n'exigent pas qu'il y ait production*".

8. Une partie importante des PCC est versée aux aliments du bétail qui sont des subventions aux intrants à notifier dans la boîte orange pour les pays développés (AsA article 6.2).

9. L'USDA a souligné que les anticipations des agriculteurs générées par les PCC et leurs effets de réduction des risques montrent leur nature couplée<sup>29</sup>.

10. Pour Robert L. Thompson, "*Les paiements contra-cycliques... réduisent la réactivité des agriculteurs américains à la baisse des prix, mais pas à l'augmentation des prix, ce qui amplifie leur impact de distorsion des échanges*"<sup>30</sup>.

11. Si la nouvelle BB ne requiert pas de production, elle ne limite pas son expansion, d'autant que, comme l'ancienne BB, elle ne limite pas non plus la subvention unitaire (par acre, tonne, tête de bétail, etc).

Toutefois les PCC ont été abrogés par le nouveau Farm Bill de 2014 mais le rapport fait par Vincent H. Smith en Juin 2014 pour l'ICTSD souligne clairement que le nouveau Programme de couverture des baisses de prix (PLC), le programme de couverture des risques agricoles (ARC) et le programme de couverture supplémentaire d'assurance (SCO) couvrent "*les mêmes produits pour lesquels les agriculteurs ont reçu des subventions dans le cadre des programmes abrogés des aides directes fixes, des PCC et ACRE*"<sup>31</sup> et que "*la structure du PLC est essentiellement identique aux PCC qu'il remplace*" et que "*les paiements PLC devraient probablement compter comme des dépenses de la MGS SP parce qu'ils sont liés aux prix de cultures spécifiques, même si les versements de PCC ont été notifiés par les EU comme des dépenses de la MGS APP*". Pour les mêmes raisons les subventions ARC et SCO devraient être notifiées dans la MGS SP.

Cependant, d'autres auteurs tentent de justifier l'injustifiable. C'est le cas de Randy Schnepf, rédacteur du rapport du CRS du 10 Octobre 2014, pour qui : "*Les paiements au titre à la fois du PLC et de l'ARC-CO sont généralement découplés de la superficie plantée et du rendement réel, mais pas du prix. Cependant, il reste à voir comment ces programmes d'aides seront notifiés par les EU*"<sup>32</sup>.

Joseph W. Glauber, économiste en chef de l'USDA, et Patrick Westhoff, ancien directeur de l'USDA et du FAPRI, sont encore moins scientifiquement courageux dans leur rapport de Janvier 2015, lorsqu'ils écrivent : "*Les aides PLC et ARC sont traitées comme des subventions de la boîte orange autre que par produit en vertu du système de notification établi en vertu de l'Accord sur l'agriculture, et comme des soutiens de la boîte bleue selon les Modalités du Doha Round. Le PLC et la version de l'ARC basée sur le comté lient les aides à la surface de base et ne sont généralement pas liés à la production courante. Une exception à cette règle générale est la base générique (l'ancienne surface de base du coton) où les paiements sont liés au mélange des cultures d'une année donnée. Dans la version individuelle de l'ARC les*

---

<sup>29</sup> <http://www.ers.usda.gov/Features/FarmBill/analysis/counterCyclicalPayments2002act.htm>

<sup>30</sup> Robert L. Thompson, *The US Farm Bill and the Doha Negotiations: On Parallel Tracks or a Collision Course?* International Food & Agricultural Trade Council, Issue Brief, September 2005, [www.agritrade.org/Publications/IBs/329701.pdf](http://www.agritrade.org/Publications/IBs/329701.pdf)

<sup>31</sup> *The 2014 Agricultural Act. The US Farm Policy in the context of the 1994 Marrakesh Agreement and the Doha Round*, <http://www.ictsd.org/sites/default/files/research/The%202014%20Agricultural%20Act.pdf>

<sup>32</sup> <https://www.hsd.org/?view&did=759014>

*paiements sont liés aux choix de production courants. La récente analyse ignore ces exceptions". Ces auteurs supposent d'abord que les programmes PLC et ARC sont conformes aux conditions de la BB du Projet de Modalités, ce qu'ils ne sont pas. D'autant qu'ils soulignent que, dans plusieurs cas, le PLC et ARC sont liés à la production. Et finalement ils préfèrent ignorer ces exceptions pour évaluer la conformité de ces programmes avec le Projet de Modalités.*

Lars Brink n'est pas scientifiquement plus courageux quand il affirme que "*Les Etats-Unis peuvent, sous certaines lectures du Projet de Modalités, être en mesure de notifier ces aides aux cultures dans le soutien de la boîte bleue*"<sup>33</sup>.

En outre ils oublient de dire que, selon Vincent Smith, "*Les agriculteurs auront également la possibilité d'actualiser leurs bases de production en utilisant des données bien plus récentes sur les superficies occupées par les cultures (moyennes annuelles des superficies plantées de chaque culture admissible au cours de la période des quatre exercices 2009 à 2012) et les rendements". Ce qui l'amène à conclure : "Les paiements PLC devraient probablement compter comme dépenses de la MGS SP parce qu'ils sont liés aux prix de cultures spécifiques, même si les versements PCC ont été notifiés par les Etats-Unis comme subventions de la MGS autre que par produit". Comment peut-on dire que les paiements PLC ne sont pas liés à la production après avoir actualisé les superficies et des rendements?*

### **Le plafond de la boîte bleue**

Selon le paragraphe 42 du Projet de Modalités, "*Pour les États-Unis, les limites de la valeur du soutien qui pourra être accordé pour des produits spécifiques au titre du paragraphe 35 b) ci-dessus seront de [(110) (120)] pour cent des montants moyens par produit qui résulteraient de l'application proportionnelle des dépenses admissibles maximales prévues par la législation en vertu de la Loi sur l'agriculture de 2002 pour des produits spécifiques, au niveau du produit pris individuellement, à la limite globale pour la catégorie bleue de 2,5 pour cent de la valeur totale moyenne de la production agricole pendant la période 1995-2000. Ces limites par produit seront exprimées en termes monétaires au niveau du produit pris individuellement, seront annexées sous cette forme aux présentes modalités et seront consolidées dans la Partie IV de la Liste de ce Membre".*

Le Projet de Modalités a établi ces plafonds de la BB des EU comme on le voit au tableau 11.

Tableau 11 – Plafonds des subventions spécifiques par produit de la boîte bleue des EU, M\$

Culture	110 pour cent	120 pour cent
Maïs	2359.8	2574.3
Sorgho grain	106.8	116.5
Orge	32.0	34.9
Avoine	5.3	5.8
Blé	1041.1	1135.7
Soja	400.4	436.8
Coton upland	1009.0	1100.8
Riz	234.9	256.3
Arachide	149.5	163.1

<sup>33</sup> <http://www.oecd.org/tad/events/AL-Brink.pdf>

Dr. Sachin Kumar Sharma et Abhijit Das ont vu juste en soulignant les positions contradictoires des EU : *"Les EU ont traité les paiements contra-cycliques comme un soutien non spécifique par produit dans leurs notifications à l'OMC, mais dans le Doha Round les EU cherchent à traiter les paiements contra-cycliques comme des paiements spécifique de la boîte bleue. Précédemment les EU avançaient que les PCC ne sont pas une mesure ayant des effets de distorsion des échanges, mais ensuite du fait de l'affaire du coton upland, ces paiements ont été traités comme un soutien de la boîte orange autre que par produit. Maintenant les EU veulent transférer ces paiements comme un soutien spécifique par produit de la boîte bleue dans les négociations de Doha"*<sup>34</sup>.

Cependant, il est clair que ces plafonds des produits de la BB sont pas très utiles et contraignant puisque le Farm Bill de 2014 n'est déjà pas conforme aux conditions de la BB.

En tout cas, les perspectives de la BB des EU ne sont pas brillantes avec le Farm Bill de 2014 comme Joseph Glauber et Patrick Westhoff le reconnaissent : *"En présumant que les paiements ARC et PLC sur la superficie de base non-générique seraient classés en boîte bleue, les dépenses moyennes dépassent les plafonds de la boîte bleue pour la plupart des produits. La proportion des projections où les paiements ARC/PLC dépassent les plafonds de la boîte bleue au moins une fois au cours de la période 2014-23 est de plus de 94 pour cent pour tous les produits, ce qui suggère que les plafonds de la boîte bleue seraient plus contraignants que les plafonds de la boîte orange spécifiques pour la plupart des produits. Le plafond global de la boîte bleue est aussi plus contraignant que le plafond total de la MGS SP. Près de 99 pour cent des simulations ont montré que le soutien total de la boîte bleue dépasse le plafond total de la boîte bleue de 4,8 milliards de dollars au moins une fois au cours de la période de 10 ans. Y a-t-il un moyen de minimiser le risque de dépasser le plafond du Projet de Modalités? Une réponse évidente serait de reclasser un soutien de la MGS autre que par produit dans la MGS spécifique par produit. Cependant ce n'est pas la panacée car les niveaux de soutien sont suffisamment élevés pour faire basculer soit le support autre que par produit soit celui spécifique par produit au-dessus des limites de l'AsA. Par exemple, beaucoup ont critiqué les Etats-Unis et d'autres pour notifier les assurances agricoles comme un soutien autre que par produit (Smith et Glauber 2012; Zulauf et Orden 2012; Smith 2014)".*

### **3.3 – La sous-notification de la MGS autre que par produit**

Étant donné que l'on a déjà reclassés dans la MGS SP les subventions à l'éthanol et aux cotisations de pâturage sur les terres publiques les autres sous-notifications concernent les subventions au carburant agricole, à l'irrigation et aux prêts agricoles.

**3.3.1- Carburant agricole** : bien que les EU n'ont notifié aucune subvention, l'OCDE a enregistré le même montant de 2,385 Md\$ toutes les années depuis 1986 sous le titre "subvention à l'énergie" (ligne PIV3), présentée comme *"La valeur des exemptions ou réductions des droits d'accise et taxes sur le chiffre d'affaires au niveau fédéral et des Etats sur le carburant diesel pour les agriculteurs relativement aux taux standard des taxes sur le carburant. Calculée sur la base de l'année budgétaire... Les données utilisées sont*

---

<sup>34</sup> [http://www.apeaweb.org/confer/bangkok14/papers/Sharma\\_SachinKumar.pdf](http://www.apeaweb.org/confer/bangkok14/papers/Sharma_SachinKumar.pdf)

*problématiques et doivent être révisées". En effet l'article 1 de l'Accord de l'OMC sur les subventions et mesures compensatoires (ASMC) considère qu'il y a subvention lorsque "des recettes publiques normalement exigibles sont abandonnées ou ne sont pas perçues (par exemple, dans le cas d'incitations fiscales telles que les crédits d'impôt)".*

**3.3.2 – Irrigation** : curieusement les subventions des EU notifiées sur l'irrigation ont diminué en permanence de 1995 à 2012 (tableau 12).

Tableau 12 – Subventions à l'irrigation notifiées de 1995 à 2012 (en millions de \$)

1995-00	1995-04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2005-12
376	313	269	240	240	204	204	204	189	167	215

*La notification est présentée comme "Basée sur une "méthode de financement de l'endettement." Un intérêt à long terme est appliqué sur l'en cours du solde impayé du remboursement de l'investissement du Gouvernement en équipements d'irrigation pour obtenir la subvention. Les irrigants remboursent le principal mais pas l'intérêt sur la dette du projet. De nouvelles estimations ne sont pas faites chaque année. On a supposé que l'estimation de 2005 valait pour 2007".*

Ces subventions notifiées à l'OMC sont clairement ridicules parce que de nombreux rapports de l'Office général des comptes (GAO) ont souligné le niveau élevé des subventions à l'irrigation que la plupart des experts ont évalué à au moins 2 Md\$ par an<sup>35</sup>. Dans son chapitre du livre d'Oxford University Press "Eau douce et droit économique international", Bernasconi-Osterwalder explique : *"Le gouvernement fédéral subventionne les systèmes d'irrigation de différentes façons. Il a incorporé une subvention en deux étapes dans la façon dont il établit les prix de l'eau d'irrigation. D'abord, les prix de l'eau dans les contrats ont été basés sur la capacité à payer de l'irrigant plutôt que sur les coûts réels de fourniture de l'eau. Deuxièmement aucun intérêt n'a été facturé sur les prêts pour financer les coûts de construction... Les subventions annuelles d'irrigation d'une telle sous-évaluation pour les Etats-Unis ont été estimés entre 2 milliards et 2,5 milliards de \$"*<sup>36</sup>.

*Selon un rapport du GAO de 1996 sur la Politique du Bureau of Reclamation, "Le gouvernement fédéral a dépensé 21,8 milliards de \$ pour construire 133 projets hydrauliques dans l'Ouest des Etats-Unis qui fournissent de l'eau pour divers besoins, y compris l'irrigation... Au 30 septembre 1994, on a assigné 7,1 milliards de \$ aux irrigants sur les 16,9 milliards de \$ d'investissement fédéral dans les projets hydrauliques considérés comme remboursables. Cependant, en fonction d'ajustements faits après analyse de la "capacité à payer" des irrigants et d'allègements accordés par des législations spécifiques, ce montant a été réduit à 3,4 milliards de \$ – ou 47% de la part des coûts de construction attribués aux irrigants... En outre, les irrigants ont généralement 40 ans ou plus pour rembourser leur part de ces coûts, souvent après un différé allant jusqu'à 10 ans pendant laquelle les irrigants reçoivent l'eau pour travailler leurs terres mais ne sont pas tenus de commencer à payer... Par exemple...la composante irrigation du projet Tualatin [Oregon] représentait 31,5*

<sup>35</sup> <http://home.alltel.net/bsundquist1/ir7.html#A4>; <http://wingolog.org/writings/water/html/node89.html>;  
[http://www.newamerica.net/publications/articles/2003/the\\_new\\_continental\\_divide](http://www.newamerica.net/publications/articles/2003/the_new_continental_divide);  
<http://www.perc.org/articles/article756.php>

<sup>36</sup> <http://home.alltel.net/bsundquist1/ir7.html#A4>; <http://wingolog.org/writings/water/html/node89.html>;  
[http://www.newamerica.net/publications/articles/2003/the\\_new\\_continental\\_divide](http://www.newamerica.net/publications/articles/2003/the_new_continental_divide);  
<http://www.perc.org/articles/article756.php>

millions de \$... Cependant, du fait de l'exemption du financement des intérêts et d'une période de remboursement de 64 ans, qui a commencé en 1976, la subvention fédérale fournie aux irrigants s'est élevée à 30,6 millions de \$, soit 97% des coûts de construction attribués aux irrigants"<sup>37</sup>.

Le Projet de la Vallée Centrale (CVP) est le plus grand projet hydraulique des EU couvrant les 3/4 des terres irriguées de Californie et 1/6 de celles des EU sur plus de 1,2 million d'hectares de terres agricoles, mais il approvisionne aussi en eau environ 1 million de ménages. Sur les 1,124 milliard de \$ de coûts de construction attribués aux irrigants, au 30 septembre 1998 ils n'avaient remboursé que 63 millions de \$ (5,6%) depuis le début de la construction en 1937 et le remboursement total, après le renouvellement des contrats d'eau en 2005, est prévu pour... 2030! En 1985 déjà "Les utilisateurs d'eau d'irrigation paient une moyenne de 6,15 \$ par "acre foot"<sup>38</sup>; le coût pour le Gouvernement Fédéral est de 72,99 \$, d'où une subvention de 91%"<sup>39</sup>. Les tarifs de l'eau ne couvrent même pas les coûts d'opération et maintenance (O&M) des installations d'irrigation puisque "les tarifs ont été établis sur l'hypothèse que les coûts d'opération et de maintenance resteraient fixes dans le temps".

Une enquête du Groupe de travail sur l'environnement (EWG) a calculé que les subventions fédérales annuelles à l'irrigation du seul projet CVP<sup>40</sup> ont été en 2002-04 de 416 M\$<sup>41</sup>, un montant recoupé par d'autres sources : le CVP utilise environ 7 M d'acre-feet d'eau d'irrigation chaque année<sup>42</sup> avec une subvention d'environ 67 \$ par acre-foot, ce qui arrive aussi à 468 M\$. En outre Chris Edwards et Peter J. Hill, citant le rapport de l'EWG, ajoutent : "Les agriculteurs de CVP reçoivent également des subventions à l'électricité. Dans le CVP, les agriculteurs reçoivent des prix subventionnés pour l'électricité utilisée pour pomper l'eau dans les opérations d'irrigation. Le CVP utilise d'énormes pompes pour refouler l'eau à travers 1400 miles de canaux. L'EWG a constaté que le faible coût de l'électricité correspond à une subvention d'environ 100 millions de dollars par an aux agriculteurs du CVP"<sup>43</sup>.

Un rapport du GAO de Décembre 2007 sur le CVP montre que 523 M\$ des dépenses en capital pour la construction de l'Unité de San Luis construit en 1960 étaient remboursables par ses cinq districts d'eau, mais que, en date du 30 Septembre 2005, ils n'avaient payé que 74 M\$, soit 1,6 M\$ par an, laissant 449 M\$ à rembourser d'ici 2030, soit 18 M\$ par an<sup>44</sup>. Une autre évaluation du CVP faite en 2013 par le ministère de l'Intérieur montre que le Bureau of Reclamation a passé des contrats de services d'eau comprenant une disposition exigeant que le BR rembourse les recettes excédentaires aux co-contractants irrigants plutôt que d'utiliser ces recettes pour réduire les impayés sur les coûts en capital et les déficits d'opération et maintenance. Le rapport souligne que "Si les tendances récentes de distribution d'eau du CVP continuent, le remboursement de l'investissement en capital dans les installations d'irrigation du CVP pourrait être déficitaire de 330 à 390 M\$ en 2030... Les dispositions légales sur le Bureau of Reclamation permettent aux contractants irrigant de demander une exonération de

<sup>37</sup> United States General Accounting Office, *Bureau of Reclamation. Information on Allocation and Repayment of Costs of Constructing Water Projects*, July 1996.

<sup>38</sup> Volume d'eau d'une hauteur d'un pied sur 1 acre (30,48 centimètres sur 0,4047 ha).

<sup>39</sup> <http://www.nemw.org/nrsub.htm>

<sup>40</sup> <http://archive.ewg.org/reports/Watersubsidies/execsumm.php>

<sup>41</sup> <http://archive.ewg.org/reports/Watersubsidies/execsumm.php>

<sup>42</sup> <http://www.pacificresearch.org/pub/sab/enviro/watermkts/watermkts.html>

<sup>43</sup> <http://www.downsizinggovernment.org/interior/cutting-bureau-reclamation>

<sup>44</sup> <http://www.gao.gov/new.items/d08307r.pdf>

*leur obligation de remboursement du capital fondée sur une analyse économique montrant qu'ils ne peuvent pas satisfaire à cette obligation... La différence entre le taux du coût de service et la capacité à payer du contractant irrigant est transférée aux usagers d'électricité pour rembourser le ministère de l'énergie des EU. Ainsi les usagers d'électricité paieront tous les coûts excédant la capacité à payer des contractants irrigant"<sup>45</sup>.*

La forte sous-évaluation des subventions à l'irrigation peut s'expliquer par le fait que ses principaux bénéficiaires sont de grandes agro-industries plutôt que de petits agriculteurs. Le rapport EWG montre qu'en 2002 10% des irrigants du CVP ont reçu 67% de l'eau, avec une subvention moyenne de 349 000 \$ calculée au taux du marché pour l'eau de remplacement, 27 exploitations recevant 1 M\$ ou plus par rapport à une subvention médiane de 7 076 \$, une seule exploitation, qui utilise plus d'eau que 70 districts d'usagers irrigant, ayant reçu 4,2 M\$ de subventions.

Incidentement les tarifs de l'eau sont tout autant subventionnés dans le projet d'irrigation de l'Etat de Californie (SWP)<sup>46</sup>, le plus grand projet d'irrigation d'un Etat américain qui distribue 3 millions d'acres-pieds d'eau d'irrigation, les grandes entreprises agroalimentaires y étant les principaux bénéficiaires. C'était déjà le cas en 1984, attestée par deux chercheurs de l'Université de Californie : *"Les grands propriétaires terriens sont la norme dans le comté de Kern. Cette partie de la vallée n'a jamais été caractérisée par de petites exploitations. Huit sociétés possèdent plus de 50 pour cent de la terre dans la zone de service KCWA, et la plupart du reste est maintenu en parcelles de plus de 2000 hectares... Depuis plus de 50 ans l'agrobusiness de Californie, fonctionnant avec probablement la propriété foncière agricole la plus concentrée de la nation, a été remarquablement ingénieux pour sécuriser des politiques d'irrigation favorables de la part des gouvernements de la Fédération et de l'Etat".*

Pourtant, selon la loi publique 97-293 du 12 Octobre 1982 modifiée le 21 Décembre 1995, *"L'eau d'irrigation ne peut être livrée à un bénéficiaire qualifié pour être utilisée dans l'irrigation de terres détenues par ce bénéficiaire qualifié au-delà de neuf cent soixante acres [389 ha] de terres de classe I ou son équivalent"<sup>47</sup>.* Pourtant le code américain des impôts, édition 2011 (Titre 26, sous-titre A, chapitre 1, sous-chapitre B, partie II, article 90) continue à stipuler que *"Le concept de "subvention illégale à l'irrigation fédérale" désigne l'excédent (s'il existe) entre - (A) le montant qui doit être payé pour toute l'eau d'irrigation fédérale remise au contribuable au cours de l'année fiscale, sur (B) le montant payé pour cette eau... Le terme "eau d'irrigation fédérale" désigne toute l'eau disponible à des fins agricoles provenant de l'exploitation d'un projet de remise en état ou d'irrigation visé au paragraphe (8) de l'article 202 de la Loi de 1982 sur la réforme du Bureau of Reclamation"<sup>48</sup>.*

Étant donné que les 10 millions d'acres-pied d'eau d'irrigation dans le CVP et le SWP ne représentent que 11% des 91,2 milliards d'acres-pied d'eau d'irrigation utilisées au niveau national en 2008, et même si une bonne part du total des acres-pied sont moins subventionnés, on peut conclure de façon très conservatrice que les subventions américaines sur l'irrigation étaient d'au moins 1 Md\$ chaque année. D'autant qu'on aurait pu ajouter l'électricité

---

<sup>45</sup> <http://www.doi.gov/oig/reports/upload/WR-EV-BOR-0003-2012Public.pdf>

<sup>46</sup> [http://oldweb.geog.berkeley.edu/PeopleHistory/faculty/R\\_Walker/Walker\\_35\\_Storper.pdf](http://oldweb.geog.berkeley.edu/PeopleHistory/faculty/R_Walker/Walker_35_Storper.pdf)

<sup>47</sup> [http://www.usbr.gov/rra/Law\\_Rules/public%20law%2097-293.pdf](http://www.usbr.gov/rra/Law_Rules/public%20law%2097-293.pdf)

<sup>48</sup> <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title26/html/USCODE-2011-title26-subtitleA-chap1-subchapB-partII-sec90.htm>



subventionnée pour transporter l'eau et les subventions EQUIP sur les équipements d'irrigation. David Blanford et David Orden seraient certainement d'accord avec cette estimation prudente quand ils ont écrit : *"Les Etats-Unis ne semblent pas inclure les subventions aux irrigants agricoles qui découlent de remboursements inférieurs aux coûts d'investissement basés sur une évaluation de la "capacité à payer", avec les coûts réduits en capital facturés aux agriculteurs qui sont mis à la charge des organisations hydroélectriques des projets... Aucune notification n'est faite pour les subventions éventuelles liées aux coûts de maintenance et d'exploitation (que les irrigants sont apparemment tenus de payer), ni pour les redevances d'eau à l'agriculture qui sont inférieures à celles des autres usagers. Aucune condition n'est imposée concernant les tarifs préférentiels pour l'électricité utilisée dans l'agriculture, soit pour déplacer l'eau de sa source aux terres agricoles soit pour une utilisation de l'électricité à la ferme"*<sup>49</sup>.

On ne saurait trop recommander l'article très intéressant du professeur Paul Stanton Kibel qui développe une argumentation juridique puissante pour poursuivre les Etats-Unis à l'OMC sur la subvention représentée par la forte sous-évaluation du prix de l'eau d'irrigation, en particulier dans le cas du CVP : *"En conséquence de l'enquête et des conclusions du rapport du Groupe de travail de l'environnement de 2004 et du rapport du Groupe de travail Vision Delta 2008, il y a des preuves substantielles incontestées soutenant l'affirmation selon laquelle le prix de l'eau d'irrigation du CVP n'est pas fixé à des niveaux qui permettent au Bureau of Reclamation de récupérer ses coûts de construction ou opérationnels, et que ce "manque à gagner de recettes" dans la tarification du CVP fournit un "bien ou service" bénéficiant aux exploitations de Californie qui reçoivent l'irrigation à ces prix très inférieurs à ceux du marché. Conformément à l'approche proposée à l'article 14 (d) de l'Accord sur les subventions de l'OMC, cette plainte pourrait être fondée sur la grande disparité entre les prix d'irrigation facturés au CVP par le Bureau of Reclamation et les prix du marché en Californie en vigueur pour l'eau non-CVP"*<sup>50</sup>.

Il appuie son argumentation sur les conclusions de l'Organe de règlement des différends de l'OMC dans plusieurs affaires – le Rapport de l'Organe d'appel sur les "Sociétés de ventes à l'étranger", le Rapport de l'Organe d'appel sur les Aéronefs, le Rapport de l'Organe d'appel sur les "bois d'œuvre résineux", le Rapport sur les subventions au coton –, et ajoute que l'exigence de "spécificité" est satisfaite à la fois géographiquement (le périmètre de CVP) et par secteur d'activité (l'agriculture irriguée) et que l'annexe 2 (g) de l'Accord sur l'agriculture *"est très clair sur le fait que, pour qu'une dépense publique soit classée dans l'exemption des "services d'intérêt général" de la boîte verte, elle doit être limitée aux coûts de "construction" et ne peut s'étendre aux subventions aux "intrants", "coûts d'exploitation" ou "redevances aux usagers préférentiels"*.

Il ajoute que *"L'analyse de la conformité avec les règles de l'OMC présentée dans cet article peut donc être reproduite pour d'autres projets d'irrigation du Bureau of Reclamation autres que le CVP"*, et il conclut : *"Il peut y avoir une base juridique crédible pour qu'un pays membre de l'OMC allégué que les prix de l'irrigation du Bureau of Reclamation pour des*

<sup>49</sup> [www.ifpri.org/PUBS/dp/IFPRIDP00821.pdf](http://www.ifpri.org/PUBS/dp/IFPRIDP00821.pdf)

<sup>50</sup> Professor Paul Stanton Kibel, *WTO Recourse for Reclamation Irrigation Subsidies: Undermarket Water Prices as Foregone Revenue*, Golden Gate University School of Law, San Francisco, 2014, <http://digitalcommons.law.ggu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1648&context=pubs>

projets d'irrigation particuliers soient qualifiés comme une subvention passible de poursuites pour laquelle des mesures compensatoires peuvent être imposées à juste titre contre les Etats-Unis". Quant à la nécessité que le demandeur Membre de l'OMC prouve le préjudice subi de la subvention américaine à l'eau d'irrigation utilisée pour cultiver des produits agricoles spécifiques Paul Kibel déclare : "Le dommage fait à un membre de l'OMC, comme le Brésil, serait probablement établi en démontrant les pertes de parts de marché pour des cultures (par exemple le coton) produites aux Etats-Unis qui coûtent moins cher à produire en raison du prix d'irrigation du CVP inférieur au prix du marché". Il conclut en disant : "Bien que cet article se soit centré sur le prix d'irrigation du Bureau of Reclamation des Etats-Unis, une grande partie du raisonnement et de l'analyse contenue dans ce document peut également être applicable à d'autres pays membres de l'OMC qui fournissent l'eau aux exploitations nationales à un prix inférieur au prix du marché".

Il est clair que les très fortes subventions à l'irrigation des EU pourraient être poursuivies, en particulier pour trois produits : le riz, le coton et la luzerne. Celle-ci pourrait être le meilleur candidat pour une poursuite contre le prix de l'eau d'irrigation des EU puisqu'elle consomme 20% de toute l'eau d'irrigation de la Californie où 70% de la luzerne est consommée par les vaches laitières, la Californie étant le premier Etat pour la production de lait des EU. En outre les EU ont exporté en 2013 2 millions de tonnes de luzerne pour 586 M\$, les trois principaux clients étant les Emirats Arabes Unis, la Chine et le Japon.

**3.3.3 - Intérêts sur les prêts agricoles** : les EU ont notifié des subventions au crédit agricole dans la MGS APP et dans la boîte verte. Dans la MGS APP ces subventions sont restées à 48,8 M\$ par an de 1995 à 2007, mais ont disparu de 2008 à 2012, de sorte que la moyenne de 2005 à 2012 a été de 18 M\$, avec l'explication suivante, inchangée depuis 1995: "Divers programmes de crédit liés à l'agriculture sont financés par les gouvernements des Etats pour compléter les programmes fédéraux, promouvoir "l'exploitation familiale", assister les agriculteurs lors des dépressions économiques, et promouvoir de nouvelles entreprises et des innovations technologiques. Les données sont les plus récentes disponibles à partir des résultats d'un sondage postal supprimé par le Service de recherche économique du Ministère américain de l'agriculture, rapporté par G.B. Wallace et d'autres dans "Programmes de subventions de crédit d'Etat à l'Agriculture", Rapport sur le Revenu agricole, la Situation financière et les perspectives, pp. 10-14 (Décembre 1990). La dernière estimation a été faite en 1994".

Tableau 13 – Bonifications des intérêts sur les prêts agricoles notifiées de 1995 à 2011

\$ billion	1995-00	1995-04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2005-12
MGS APP notifiée	49	49	49	49	49	0	0	0	0	0	18
BV notifiée	101	103	75	132	120	119	120	221	150	135	134
Total notifié	150	152	124	181	169	119	120	221	150	135	152

Source : notifications à l'OMC

Et une moyenne de 134 M\$ a été notifiée dans la boîte verte avec l'explication suivante, également inchangé depuis 1995 : "Le Programme comprend (i) des prêts à court terme et à long terme consentis à des taux d'intérêt préférentiels et (ii) des garanties de prêts privés. L'éligibilité (clairement définie dans les règlements) est déterminée par le statut d'exploitant propriétaire d'une ferme de taille familiale en situation de désavantage structurel (ne peut pas obtenir un crédit ailleurs)".

Il est clair que ces notifications ne correspondent pas aux coûts réels du gouvernement indiqués dans un rapport de l'USDA de 2006 au Congrès<sup>51</sup> montrant que, au-delà des coûts d'exploitation (subventions plus frais d'administration), on ne doit pas oublier les effacements de dettes, c'est-à-dire les pertes nettes des recouvrements. D'autant plus que l'on n'a pas pris en compte les prêts d'urgence, dont les subventions ont été de 30 M\$ en moyenne de 1995 à 2000 et de 19 M\$ de 1995 à 2004 mais avec des effacements de dettes moyennes de 599 M\$ de 1995 à 2000 et de 440 M\$ de 1995 à 2004, car ils pourraient être notifiés dans la boîte verte. Même si le rapport souligne que *"Une grande part des prêts directs a été faite à des groupes considérés comme marginalement solvables selon les normes des prêts du secteur privé. Les prêts directs sont beaucoup plus petits en taille et reflètent la clientèle de petite agriculture familiale qu'ils servent... Les principaux bénéficiaires des programmes de prêts directs sont des groupes d'agriculteurs socialement défavorisés et nouvellement installés. Les groupes socialement défavorisés comprennent les minorités raciales et ethniques et les femmes"*, contrairement aux prêts garantis qui sont allés aux agriculteurs les plus solvables. En fait *"Les programmes directs n'ont représenté qu'environ un quart de tous les dollars prêtés, mais en raison du montant moyen inférieur des prêts ils ont concerné la moitié des emprunteurs servis"* et, finalement, les subventions moyennes des prêts garantis étaient un peu supérieures à ceux des prêts directs : 82 M\$ contre 79 \$ de 1995 à 2004 et 81 M\$ contre 78 M\$ de 1995 à 2000.

Tableau 14 – Coûts du programme de prêts agricoles de 1995 à 2004

Millions de \$	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Av. 1995-00	Av 1995-04
Suventions aux prêts	155	140	120	130	186	227	161	174	161	158	160	161
Effacement de dettes	446	399	344	310	308	254	229	245	238	222	344	300
Subventions totales	601	539	464	440	494	481	390	419	399	380	503	461
Coûts administratifs	243	217	220	220	220	219	269	280	284	286	223	246
Coût total	844	756	684	660	714	700	659	699	683	666	726	707

Source: <http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=home&subject=ecpa&topic=fla>

Même si *"La majorité des fonds ciblés est allé aux agriculteurs débutants, qui ont reçu plus de 80 pour cent de tous les prêts directs ciblés sur la propriété agricole et 65 pour cent de ceux ciblés sur les prêts garantis"*, un rapport du GAO jette un doute sur le statut socialement défavorisé des agriculteurs débutants : *"L'USDA définit généralement un agriculteur ou éleveur débutant comme celui qui a exploité une ferme ou un ranch pendant 10 ans ou moins, sans égard pour l'âge, et qui participe matériellement et d'une façon substantielle à son fonctionnement... Une autre analyse indique qu'environ un tiers des fermes qualifiées de débutantes en 2005 n'avait aucune production agricole et étaient probablement détenues par des personnes intéressées à un mode de vie à résidence rurale"*<sup>52</sup>.

Malgré les rapports officiels que les prêts agricoles les plus subventionnés vont aux petits agriculteurs familiaux défavorisés, cette affirmation est contestée par Karen Krub du Groupe d'action judiciaire des agriculteurs : *"Les petits agriculteurs déclarent constamment qu'ils ne peuvent obtenir de financement que s'ils augmentent leur production. Les agriculteurs cherchant seulement de petits prêts ne peuvent pas les obtenir. L'Agence et les prêteurs habilités semblent convaincus que les seuls emprunteurs souhaitables sont ceux réalisant de*

<sup>51</sup> Charles Dodson and Steven konig, USDA, *Evaluating the Relative Cost Effectiveness of the Farm Service Agency's Farm Loan Programs*, USDA, Farm Service Agency, August 2006, <http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=home&subject=ecpa&topic=fla>

<sup>52</sup> GAO, *Additional Steps Needed to Demonstrate the Effectiveness of USDA Beginning Farmer Programs*, September 2007 (<http://www.gao.gov/new.items/d071130.pdf>)

*grandes opérations, quelle que soit la situation financière réelle du demandeur. Ceci est particulièrement un problème lorsque les prêts plus importants consomment rapidement les fonds disponibles... En particulier, on est préoccupé par le fait que l'exigence que seules les "exploitations familiales" sont éligibles n'est pas respecté pour les prêts garantis, de sorte que les fonds sont utilisés par ceux qui empruntent de grandes sommes et dont l'éligibilité est pour le moins douteuse. L'Agence du service des exploitations (FSA) de l'USDA semble faire peu d'efforts pour promouvoir le Programme de prêts garantis et le Programme de bonification des intérêts auprès des prêteurs habilités des zones mal desservies, notamment les prêteurs ayant un nombre élevé d'emprunteurs qui seraient considérés comme des "demandeurs socialement défavorisés" et pour aider ces prêteurs à comprendre et à participer aux programmes"<sup>53</sup>.*

D'autre part l'OCDE a calculé une subvention moyenne de 312 M\$ pour la période de base 1995-2000, dont 156 M\$ de "prêts d'exploitation agricole" dans la section "utilisation d'intrants variables" et 56 M\$ de "prêts de propriété agricole" dans la section "formation de capital fixe". Puis l'OCDE a estimé une moyenne de 238 M\$ de 1995 à 2004 et de seulement 114 M\$ de 2005 à 2011. Le fait que l'OCDE ait considéré ces subventions comme des aides aux intrants fixes et variables signifie qu'il s'agit de subventions couplées de la boîte orange, ce qui est conforme à l'article 6.2 de l'AsA selon lequel les subventions aux intrants et aux d'investissement ne sont pas exemptés de notification dans la MGS pour les agriculteurs des pays développés, d'autant plus qu'elles n'ont pas été accordés pour la plus grande partie à "*des activités d'un producteur pour répondre à des désavantages structurels dont l'existence aura été démontrée de manière objective*" (AsA annexe 2, paragraphe 11.a).

Mais il y a plus à dire sur les subventions aux prêts agricoles des EU. En effet, à côté du programme de prêts aux exploitations géré par la Farm Service Agency, qui ne représente que 3% de l'endettement des agriculteurs sur le marché en 2007, le Système de Crédit Agricole (FCS) est une entreprise cautionnée par le gouvernement, mais détenue par ses coopératives membres qui sont emprunteurs, et qui est réglementée par l'Administration du Crédit Agricole pour fournir des prêts aux agriculteurs, éleveurs, agro-industries, maisons rurales et infrastructures rurales. Le FCS bénéficie d'exonérations fiscales substantielles et un coût très favorable des fonds empruntés qui se sont élevés en 2005 à environ 1,2 Md\$. Et, contrairement au Programme de prêt agricole, le FCS prête principalement aux grands exploitants solvables, puisque leur superficie moyenne était en 1999 de 935 hectares contre 600 pour les clients des banques, et la valeur moyenne des recettes agricoles des clients du FCS était de 311 000 \$ contre 168 000 \$ pour les recettes de toutes les exploitations endettées<sup>54</sup>. Il n'est pas étonnant que la part du crédit agricole du FCS était de 32% en 2002 contre 40% pour la part des banques commerciales<sup>55</sup>.

Pour toutes ces raisons on prendra en compte la moyenne des 152 M\$ notifiés de 2005 à 2012, une estimation très prudente qui est à notifier dans la boîte orange de la MGS APP.

---

<sup>53</sup> Farmers' legal action group, Inc, *FLAG Testimony*, Senate Committee Hearing on USDA Farmer Loan Programs, June 13, 2006 (<http://www.flaginc.org/topics/news/Testimony20060613.pdf>)

<sup>54</sup> American bankers' association, *Who Finances America's Family Farmers? A review of the recent USDA Agriculture Economics and Land Ownership Survey*, <http://www.aba.com/Solutions/AgriculturalBanking.htm>

<sup>55</sup> Bert Ely, *The Farm Credit System: Lending Anywhere But on the Farm*, November 2006, [www.aba.com/NR/.../Horizons2006ELYFINAL.pdf](http://www.aba.com/NR/.../Horizons2006ELYFINAL.pdf)

### **3.3.4 – La MGS APP des programmes d'aide alimentaire intérieure des EU**

Ce thème peut être approché de quatre façons.

#### **3.3.4.1 - La notification des subventions aux programmes alimentaires des EU**

Les EU ont notifié leurs subventions d'aide alimentaire intérieure dans la boîte verte pour une moyenne de 35,030 Md\$ dans la période de base 1995-2000, de 37,035 Md\$ en 1995-2004 et de 75,427 Md\$ en 2005-2012, dont 106,781 Md\$ en 2012.

Le Service de Recherche du Congrès (CRS) et l'USDA ont fait plusieurs rapports sur la "part de l'exploitation" dans les dépenses alimentaires totales des consommateurs américains et pour plusieurs aliments spécifiques. Selon Randy Schnepf du CRS, *"La part de l'exploitation dans le prix de détail... représente la valeur ou les coûts de production des produits agricoles qui entrent dans la valeur d'un dollar type de nourriture. En d'autres termes, c'est le prix de la quantité de produit agricole brut nécessaire pour produire ce produit au détail"*<sup>56</sup>. On peut donc déduire la part moyenne des exploitations dans les milliards de dollars de subventions alimentaires des EU, part passée de 6,020 Md\$ en 1995-2000 à 6,161 Md\$ en 1995-2004 et 12,624 Md\$ en 2005-12, dont 18,580 Md\$ en 2012. La méthodologie permet d'exclure les aliments importés utilisés comme intrants pour les produits de l'exploitation : *"Les produits alimentaires primaires importés (produits frais de l'exploitation) et les aliments transformés achetés par des personnes vivant aux EU ne sont pas inclus dans la définition proposée des dépenses alimentaires en dollars... Les ingrédients alimentaires importés vendus directement sur les marchés finals n'entrent pas dans les mesures"*<sup>57</sup>.

Dans quelle mesure la part des exploitations dans les programmes alimentaires sont-elles des subventions ayant des effets de distorsion des échanges? Jean-Christophe Debar, qui avait déjà écrit un article avec Alan Blogowski sur la même question en 1999<sup>58</sup>, écrit en 2011 : *"L'ensemble des programmes d'aide alimentaire (financière et en nature) auraient eu le même effet qu'une subvention augmentant la production agricole américaine d'un montant compris entre 4,7 Md\$ à 7,8 Md\$ (valeur à la ferme), selon la méthode d'estimation. Soit l'équivalent de 1,6% à 2,8% de la valeur de la production agricole US en 2009"*<sup>59</sup>. En supposant cette subvention moyenne à 2,2% de la valeur de la production agricole totale pour toutes les années, la composante subvention de l'aide alimentaire intérieure aurait été en moyenne de 4,271 Md\$ en 1995-2000, 4,442 Md\$ en 1995-2004 et 6,883 Md\$ en 2005-12, dont 8,725 Md\$ en 2012. Dans la mesure où cette subvention a pour effet d'augmenter la production, elle est couplée et doit être notifiée dans la MGS APP. Rashmi Banga de la CNUCED a également estimé, sur la base de l'article du Debar-Blogowski de 1999, que *"En 2010, cette aide équivalente à la production agricole a été de 6,6 Md\$, ce qui est supérieur à leurs subventions de la boîte orange en 2010"*<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40621.pdf>

<sup>57</sup> <http://www.ers.usda.gov/media/131100/err114.pdf>

<sup>58</sup> J.-C. Debar et A. Blogowski, *Les programmes d'aide alimentaire intérieure aux Etats-Unis*, Notes et études économiques, n°9, mars 1999, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, pp. 51-75, <http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/nee039909A2.pdf>

<sup>59</sup> [http://www.cna-alimentation.fr/wp-content/uploads/2013/05/diaporama\\_debar\\_19\\_01\\_2011.pdf](http://www.cna-alimentation.fr/wp-content/uploads/2013/05/diaporama_debar_19_01_2011.pdf)

<sup>60</sup> [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ecidc2014misc1\\_bp10.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ecidc2014misc1_bp10.pdf)

Tableau 15 – La composante subvention des programmes d'aide alimentaire intérieure des EU

Millions de \$	1995-00	1995-04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2005-12
Aide alim notifiée	35030	37035	50672	54177	54408	60519	78796	94915	103151	106781	75427
Coeff part ferme	17,2	16,6	15,8	15,3	16,5	17,6	16,2	16,4	17,6	17,4	16,7
Part ferme : M\$	6020	6161	8006	8289	8977	10651	12765	15566	18155	18580	12624
Valeur prod° agri	194139	201008	236001	246425	307041	316513	284652	334918	380781	396606	312867
Equiv subvention	4271	4422	5192	5421	6755	6963	6262	7368	8377	8725	6883

<http://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-commodity-policy/government-payments-the-farm-sector/us-wto-domestic-support-reduction-commitments-and-notifications.aspx>  
[http://knoema.com/USDAFDS2014/food-dollar-series-1993-2012-november-2014?table=1000070-food-at-home-bakery-products&action=download#\\_=\\_](http://knoema.com/USDAFDS2014/food-dollar-series-1993-2012-november-2014?table=1000070-food-at-home-bakery-products&action=download#_=_)

### **3.3.4.2 – Les subventions aux produits agricoles incorporés dans l'aide alimentaire**

On peut aussi estimer les subventions ayant des effets de distorsion des échanges bénéficiant aux produits agricoles inclus dans la nourriture finale consommée par les bénéficiaires des programmes alimentaires. Bien sûr on ne peut compter deux fois ces subventions mais il s'agit simplement de souligner que les programmes d'aide alimentaire des EU ont des effets de distorsion des échanges indirects. Sans répéter les calculs détaillés dans un autre article<sup>61</sup>, on citera simplement quelques données :

- En 2012 15,08 Md\$ de la nourriture consommée par les bénéficiaires de l'aide alimentaire ont été consacrés aux céréales et produits de boulangerie, 23,70 Md\$ à la viande, au poisson et aux oeufs et 11,03 Md\$ aux produits laitiers. Concentrons-nous sur les céréales qui sont au cœur du débat depuis Bali sur les subventions aux stocks de céréales à des fins de sécurité alimentaire.

- Les bénéficiaires des programmes d'aide alimentaire des EU ont consommé 14,594 millions de tonnes (Mt) de céréales américaines en 2011-12, dont 4,587 Mt de blé inclus dans les céréales et produits de boulangerie et 8,950 Mt de céréales incorporées dans les viandes, oeufs et produits laitiers, dont 7,915 Mt de maïs, 0,723 Mt de blé, 0,123 Mt de sorgho, 0,105 Mt d'avoine et de 0,083 Mt d'orge. Avec les 1,057 Mt de maïs dans l'isoglucose incorporé dans les boissons gazeuses consommées par les bénéficiaires de l'aide alimentaire on arrive à 8,972 Mt de maïs et 5,010 Mt de blé compte tenu des 0,723 Mt de blé fourrager. La valeur totale de ces céréales s'est élevée à 2,205 Md\$. Dans l'approche suivante, on va montrer que ces achats n'ont pas été effectués à des prix de marché.

### **3.3.4.3 - Les achats de produits alimentaires des pouvoirs publics des EU ne sont pas effectués aux prix du marché**

La condition répétée deux fois, aux paragraphes 3 et 4 de l'annexe 2 de l'AsA de l'OMC, que "*Les achats de produits alimentaires par les pouvoirs publics s'effectueront aux prix courants du marché*" n'est pas vérifiée aux EU. Le même constat peut être fait pour les produits alimentaires achetés directement par les bénéficiaires de coupons alimentaires.

En effet, sur les 100 Md\$ du coût net de l'aide alimentaire intérieure en 2012 (en excluant les coûts administratifs de la gestion des programmes) 75 Md\$ correspondent à des coupons alimentaires (SNAP) – où les bénéficiaires choisissent eux-mêmes les denrées alimentaires dans l'un des 200 000 magasins de détail qui acceptent les coupons alimentaires – alors que 25

<sup>61</sup> *Analysis of the G-33's proposal to change the AoA provision on Public stockholding for food security*, Solidarité, January 25, 2014, [http://www.solidarite.asso.fr/Papers-2014?debut\\_documents\\_joints=30#pagination\\_documents\\_joints](http://www.solidarite.asso.fr/Papers-2014?debut_documents_joints=30#pagination_documents_joints)

Md\$ financent d'autres programmes où les denrées alimentaires sont livrées en nature aux institutions qui les distribuent aux bénéficiaires, en particulier aux enfants des écoles (petit-déjeuner et déjeuner). Sur ces 25 Md\$ 1,595 Md\$ de produits ont été achetés directement aux agriculteurs par l'USDA en 2012, dont près de la moitié déjà transformés par les agriculteurs (comme la viande), le reste étant acheté à des agro-industries ou grossistes.

### **Prix du marché vs prix administré**

Le concept de prix agricole administré n'est pas défini dans les accords de l'OMC, bien qu'il fonctionne de manière opposée dans les pays développés et les pays en développement (PED). Tandis que dans les PED les prix administrés – les MSP (prix minima de soutien) de l'Inde par exemple – sont fixés *au-dessus des prix du marché intérieur* pour garantir des prix rémunérateurs aux petits agriculteurs, en particulier juste après la récolte, et forcer les commerçants à payer des prix de marché plus élevés, dans les pays développés ce sont des *prix minimaux fixés en dessous des prix du marché en vigueur* afin de réduire leur niveau. Selon Wikipedia "*Aux EU les prix administrés sont fixés par les décideurs politiques afin de déterminer, directement ou indirectement, les prix du marché intérieur ou au producteur ... En Europe, un prix administré est défini soit comme un prix légalement fixé par une autorité gouvernementale, un prix (très) subventionné, ou un prix oligopolistique fixé par les grandes sociétés*"<sup>62</sup>.

En effet – c'est ici que réside la différence fondamentale – les prix administrés réduits n'ont été acceptés par les agriculteurs occidentaux que parce qu'ils ont été compensés par des aides directes internes, y compris par celles soi-disant *découplées*<sup>63</sup> de l'UE et des EU et par des subventions *couplées*, comme aux EU les divers types de "marketing loans" et les paiements contra-cycliques – déclenchés par d'autres prix administrés fixés au-dessus des prix courants du marché ou des prix administrés minima – et les subventions aux assurances agricoles. Dans les pays développés les prix administrés déclenchent toujours des subventions, outre les autres mesures nécessaires pour les rendre efficaces : droits de douane à l'importation, subventions et restrictions à l'exportation, gel des terres, quotas de production, etc<sup>64</sup>. En effet, les Farm Bills des EU et les réformes de la PAC (politique agricole commune) de l'UE depuis les années 1990 ont consisté à abaisser par étapes les prix administrés, et en conséquence les prix agricoles du marché, pour accroître la compétitivité interne et externe de leurs produits agricoles – en important moins et exportant plus – par des subventions compensatoires massives des boîtes bleue et verte, soi-disant sans effet de distorsion des échanges<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Administered\\_price](http://en.wikipedia.org/wiki/Administered_price)

<sup>63</sup> Une subvention est *couplée* lorsqu'elle est liée à la production ou au niveau des prix, et *découplée* dans le cas contraire.

<sup>64</sup> Harry de Gorter, Merlinda Ingco and John Nash, *Domestic support: economics and policy instruments*, in Agriculture and WTO, World Bank, 2004: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/08/19/000160016\\_20040819110032/Rendered/PDF/297950018213154851x.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/08/19/000160016_20040819110032/Rendered/PDF/297950018213154851x.pdf)

<sup>65</sup> La boîte bleue correspond aux aides directes fixes de l'UE par hectare (céréales et oléagineux), tête de bétail (bovins et ovins) ou litre de lait décidée par les réformes de la PAC (politique agricole commune) de 1992, 1999 et 2004 afin de compenser la réduction des prix garantis ("d'intervention") mais les agriculteurs ne les recevaient que s'ils produisaient les produits correspondants. La boîte verte couvre deux types de subventions supposées ne pas fausser les échanges : 1) la boîte verte traditionnelle de l'aide en nature aux services agricoles généraux bénéficiant aux agriculteurs collectivement : infrastructures agricoles, enseignement, recherche, agro-

## Le concept de prix du marché

Les paragraphes 3 et 4 de l'annexe 2 de l'AsA parlent de "prix courants du marché", un concept non défini par l'AsA. Pour savoir ce qu'est un "prix du marché" la meilleure source vient des dispositions des EU et de l'UE sur les pays sans "économies de marché" ("non-market economies"), considérés comme utilisant des prix différents de leur "valeur normale". Ainsi, selon le manuel antidumping des EU, "*Pour la marchandise faisant l'objet d'une enquête ou d'un examen [anti-dumping], il ne doit y avoir pratiquement aucune intervention du gouvernement dans la fixation des prix*"<sup>66</sup>. Ou, dans l'édition de 2009, selon David A. Gantz : "*Le ministère du commerce exige que soit démontrée l'absence de participation de l'État dans la détermination des prix ou des quantités de production du secteur concerné, qu'il s'agisse d'une propriété privée ou collective (et non d'une propriété publique), et que tous les intrants importants ont des prix déterminés par le marché*"<sup>67</sup>.

Bien sûr, la même constat peut être fait pour les prix agricoles de l'UE : dans les deux cas les EU et l'UE ne peuvent prétendre qu'il n'y a "*pratiquement aucune intervention gouvernementale dans la fixation des prix*" des produits agricoles en raison des importantes subventions dont ils jouissent encore, non seulement les céréales et oléagineux, mais aussi tous les produits animaux – produits laitiers, viandes et œufs – pour lesquels "*des intrants importants*" – les aliments du bétail – ne sont pas soumis "*à des prix déterminés par le marché*". Autrement dit les PED pourraient poursuivre à l'OMC les EU et l'UE avec la meilleure chance de succès sur la base de leurs propres législations comme ayant des prix agricoles établis en dehors des règles des économies de marché. Par conséquent la disposition des paragraphes 3 et 4 de l'annexe 2 de l'AsA que "*Les achats de produits alimentaires par les pouvoirs publics s'effectueront aux prix courants du marché*" n'est pas vérifiée aux EU.

Or plusieurs rapports américains et internationaux ont souligné l'utilité ou même la nécessité d'internaliser dans les prix intérieurs des marchés agricoles les subventions allouées aux produits correspondants.

- L'OCDE l'a fait dans un rapport de 2011 où le concept de prix intérieur est défini comme "*le prix à la production plus les aides liées à la production d'un produit spécifique*"<sup>68</sup>.

- Dans le cas du coton des EU, le rapport de l'Organe d'appel de l'OMC a souligné que "*A l'audience, les Etats-Unis ont admis que les exploitants décidaient quoi planter en se fondant sur les prix du marché attendus ainsi que sur les subventions attendues*" (paragraphe 440)<sup>69</sup>. Précisément les principales subventions que les agriculteurs américains s'attendaient à

---

environnement, calamités, avertissements phytosanitaires, etc; 2) la boîte verte du soutien du revenu découplé en place aux EU depuis 1999 et depuis 2005 dans l'UE, où les agriculteurs continuent de recevoir le montant moyen des aides directes de la boîte bleue reçues en 2000-02 sans être obligé de produire quoi que ce soit ou en étant autorisé à produire d'autres produits que ceux ayant bénéficié des aides de la boîte bleue.

<sup>66</sup> US Department of Commerce, *Normal value*, AD Manual, chapter 8.

<sup>67</sup> <http://ia.ita.doc.gov/admanual/2009/Chapter%2010%20NME.doc>;

[http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=david\\_gantz](http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=david_gantz)

<sup>68</sup> Jean-Pierre Butault, *Evolution of Agricultural Support in Real Terms in OECD Countries and Emerging Economies*, OECD, 2011, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kgkdgf25x20.pdf?expires=1385386110&id=id&accname=guest&checksum=476FE82E1A92E7409C7AAE4E85F48958>

<sup>69</sup> WT/DS267/AB/R, 3 March 2005



recevoir à coup sûr étaient les paiements directs fixes, tandis que les prêts à la commercialisation et les paiements anticycliques dépendent des aléas du prix du marché. Les agriculteurs de l'UE peuvent en dire autant avec le RPU (régime de paiement unique).

- Un rapport du FAPRI d'octobre 2013<sup>70</sup> sur l'évaluation des deux Farm Bills adoptés en 2013 par la Chambre des Représentants et le Sénat présente des tableaux de "*recettes moyennes des cultures en dollars par acre*"<sup>71</sup> projetées pour la période 2014-18. Dans ces tableaux, les subventions attendues – seulement "couplées" à l'avenir puisque les deux Farm Bills comme le Farm Bill définitif promulgué par le Président le 7 février 2014 ont supprimé les paiements directs fixes – sont ajoutées à la recette des ventes sur le marché, ce qui, divisé par le rendement par acre, donne le *prix complet* ou *prix total* par culture, bien que le FAPRI n'utilise pas ces concepts, mais celui de "*recettes par acre*".

- Un document de la Banque mondiale de novembre 2008 écrit par Kim Anderson et Signe Nelgen intègre également les subventions découplées dans leur indicateur de distorsion des prix agricoles – l'ARN [taux nominal d'aide] – quand ils écrivent : "*Avec cette valeur en dollars des paiements découplés, l'ARN peut être calculé en divisant le résultat par la valeur de la production à des prix non faussés. Dans la mesure où la partie découplée de l'aide dans le soutien au secteur agricole est en constante augmentation dans les pays à revenu élevé, il est d'une importance particulière d'intégrer cette partie de l'aide, même si elle produit moins de distorsions du marché et des ressources que d'autres mesures créant des distorsions*"<sup>72</sup>.

- Enfin l'USDA a largement utilisé la notion de "*dépenses budgétaires nettes par produit*"<sup>73</sup> qui ajoute les subventions au prix à l'exploitation.

Tous ces faits soulignent que les "*prix courants du marché*" au niveau de l'exploitation ne sont pas les prix réels du marché sans "*pratiquement aucune intervention du gouvernement dans la fixation des prix*" et qu'il faut donc les corriger en ajoutant les aides directes pour obtenir les *prix complets* ou *prix totaux* comparables à ceux des pays, essentiellement les PED, qui n'en accordent pas faute de moyens.

Même si les subventions internes des EU sur le riz et le blé ont considérablement baissé depuis 2007, suite à la flambée des prix des céréales, néanmoins elles étaient encore en 2012 de 86 \$/t pour le riz – portant principalement sur les paiements directs et les subventions à l'irrigation, ajoutant 26% au prix moyen à l'exploitation de 329 \$/t – et de 47 \$/t pour le blé, principalement du fait des paiements directs et des subventions aux assurances des cultures, ajoutant 16,5% au prix moyen à l'exploitation de 285,7 \$/t. En conséquence, le taux de dumping des exportations de riz des EU en 2012 était de 14% (contre 75% en 2000) – constitué essentiellement de 86 \$/t de subventions internes car il n'y avait pas de subventions

<sup>70</sup> Centre de recherches dépendant du Gouvernement des EU.

<sup>71</sup> Un acre égale 0,4047 hectare.

<sup>72</sup> Kim Anderson and Signe Nelgen, "*Estimates of Distortions to Agricultural Incentives, 1955-2011*", updated in June 2013, [http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/Note\\_summarizing\\_core\\_updated\\_database\\_0613.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/Note_summarizing_core_updated_database_0613.pdf); *Distortions to agricultural incentives in Asia*, <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:21960058~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html>

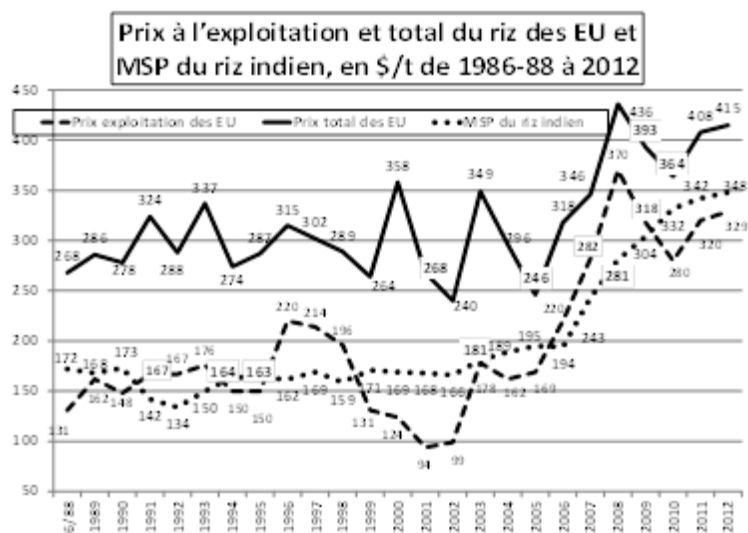
<sup>73</sup> [http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA\\_File/pb12\\_tbl35.pdf](http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/pb12_tbl35.pdf);

<http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=about&subject=landing&topic=bap-bu-cc>

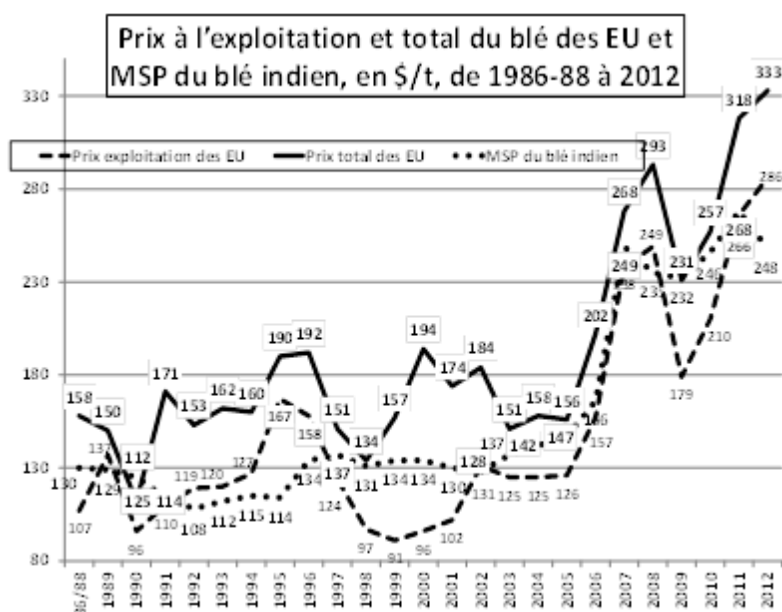
à l'exportation, contre un prix FAB de 624 \$/t – et celui du blé a été de 14,7% (contre 81% en 2000), essentiellement basé également sur les subventions internes de 47 \$/t, plus 1,9 \$/t de subventions à l'exportation (garanties de crédit à l'exportation)<sup>74</sup>.

En outre, comme le montrent les deux graphiques suivants, le prix minimum (MSP) indien du blé de 248,1 \$/t en 2012 était inférieur au prix à l'exploitation des EU de 285,7 \$/t, et même au prix complet à l'exploitation de 332,7 \$/t. Et le MSP du riz indien de 348 \$/t en 2012 était inférieur au prix complet à l'exploitation des EU de 415 \$/t, même s'il dépassait légèrement le prix à l'exploitation de 329 \$/t.

Par conséquent, le 5,010 Mt de blé américain incorporé dans des produits de blé consommés par les bénéficiaires de l'aide alimentaire en 2012 ont impliqué 235,5 M\$ de subventions ayant des effets de distorsion des échanges. Et en 2011-2012 les 312,8 Mt de maïs produits aux EU ont reçu 9,761 Md\$ de subventions (tableau 8 ci-dessus) impliquant une subvention par tonne de 31,2 \$, ce qui, multiplié par le 8,972 Mt de maïs incorporé dans les produits animaux et les boissons gazeuses, correspond à 280 M\$ de subventions ayant des effets de distorsion des échanges. Ils seraient à notifier dans la MGS APP.



<sup>74</sup> J. Berthelot, *Du prix administré au prix total: application aux prix du blé et du riz des Etats-Unis, de l'UE et de l'Inde*, Solidarité, January 26, 2014, [http://www.solidarite.asso.fr/Articles-de-2014,684?debut\\_documents\\_joints=50#pagination\\_documents\\_joints](http://www.solidarite.asso.fr/Articles-de-2014,684?debut_documents_joints=50#pagination_documents_joints)



### **3.3.4.4 - Total des subventions ayant des effets de distorsion des échanges de la MGS APP aux programmes alimentaires des EU**

Le tableau 16 présente la valeur de la production agricole américaine notifiée par l'USDA à l'OMC et la production alimentaire américaine selon FAOSTAT, à laquelle on ajoute la production de poissons tirée des comptes nationaux des EU<sup>75</sup> ainsi que les importations de produits alimentaires et on déduit les exportations à partir de la nomenclature CTCI (codes 0, 11, 22 et 4) de la base de données de l'USITC (US International Trade Commission)<sup>76</sup> pour obtenir finalement la consommation alimentaire intérieure des EU.

Tableau 16 – La composante subvention des programmes d'aide alimentaire intérieure des EU

Millions de \$	1995-00	1995-04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2005-12
Production agric	194139	201008	236001	246425	307041	316513	284652	334918	380781	396606	312867
Production alim.	143749	148266	173879	182468	243852	252438	229297	279371	308332	319943	248698
Importat° aliment	32466	40718	66466	73332	80189	87704	80192	90161	106287	108837	86646
Exportat° aliment	51756	52323	59380	66700	85340	110672	95847	110685	129664	136607	87933
Consommat° alim	124459	136661	180965	189100	238701	229470	213642	258847	284955	292173	235982
MGS SP réelle		13879	17590	21294	13239	15260	19260	14578	21839	24513	18447
MGS SP/VPA	6,35	6,91	7,45	8,64	4,31	4,82	6,77	4,35	5,74	6,18	5,90
" consom° alim	7897	9436	13488	16340	10292	11063	14455	11267	16343	18058	13914
Aide alim totale	35030	37035	50672	54177	54408	60519	78796	94915	103151	106781	75427
MGS aide alim	2223	2557	3777	4682	2346	2918	5331	4131	5916	6600	4447

On calcule les ratios de la MGS SP totale à la valeur de la production agricole totale et on les multiplie par la valeur de la consommation alimentaire intérieure afin d'obtenir les subventions de la MGS SP attribuables à la consommation alimentaire totale. Il reste à multiplier ces subventions de la MGS SP par le rapport de l'aide alimentaire intérieure à la consommation alimentaire intérieure pour obtenir la MGS SP attribuable à l'aide alimentaire intérieure des EU, qui a été de 2,223 Md\$ en moyenne dans la période de base 1995-2000, de 2,557 Md\$ de 1995 à 2004 et de 4,447 Md\$ de 2005 à 2012, dont 6,600 Md\$ en 2012. Ces

<sup>75</sup> <http://www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=51&step=1#reqid=51&step=2&isuri=1>

<sup>76</sup> <http://dataweb.usitc.gov/>

montants sont inférieurs à ceux issus de la première approche au tableau 15, et ce sont ceux que l'on devrait notifier, mais il est plus approprié de les notifier dans la MGS APP.

### **3.3.4 – La MGS APP totale**

Compte tenu de la position conservatrice choisie pour les subventions au carburant agricole, à l'irrigation et aux prêts agricoles, la moyenne de la MGS APP correspondante était de 3,530 Md\$ de 1995 à 2012 contre une moyenne notifiée très peu crédible de 370 M\$, une fois transférées à la MGS SP les subventions aux assurances agricoles et aux cotisations de pâturage sur les terres publiques. Toutefois, le caractère de distorsion des échanges des subventions aux programmes d'aide alimentaire fait passer la valeur moyenne de la MGS APP à 7,977 Md\$ de 2005 à 2012, dont 10,130 Md\$ en 2012.

Tableau 17 – La MGS APP totale notifiée et effective

Millions de \$	1995/00	1995/04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	05/12
La MGS APP effective après transfert de certaines MGS APP à la MGS SP											
Carburant agricole	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Irrigation	376	313	269	240	240	204	204	204	189	167	215
Prêts agricoles	150	152	124	181	169	119	120	221	150	155	155
Total	526	465	393	421	409	323	324	425	339	322	370
MGS APP effective											
Carburant agricole	2375	2375	2375	2375	2375	2375	2375	2375	2375	2375	2375
Irrigation	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000
Prêts agricoles	155	155	155	155	155	155	155	155	155	155	155
Aide alimentaire	2223	2557	3777	4682	2346	2918	5331	4131	5916	6600	4447
Total	5753	6087	7307	8212	5876	6448	8861	7661	9446	10130	7977

Si la moyenne de la MGS APP est restée inférieure au soutien *de minimis* APP de 9,707 Md\$ en moyenne, ce n'est plus le cas en 2012 lorsque la MGS APP a atteint 10,130 Md\$ si bien que la MGS APP de 2012 doit être ajoutée à MGS SP totale, qui bondit à 34,643 Md\$ de sorte que la moyenne de la MGS totale de 2005-2012 passe à 19,713 Md\$.

### **3.3.6 – Les MGS et SGEDE autorisés, notifiés et effectifs des EU de 1995 à 2012**

Le tableau 18 résume les MGS SP, MGS APP, dmSP, dmAPP (qui est le même que la MGS APP, sauf en 2012 quand il a été ajouté à la MGS SP si bien que le dmAPP est passé à zéro) et SGEDE. Il faut être conscient que les niveaux autorisés des MGS SP, MGS APP, dmSP, dmAPP et SGEDE sont ceux de la période de base 1995-2000 du Doha Round (fin juin 2001 pour la MGS totale consolidée finale ou MTCF des EU) de sorte que l'écart entre ces niveaux autorisés et les niveaux appliqués a eu tendance à diminuer au fil des années, à l'exception de la boîte bleue (BB) pour lesquels il n'y a eu de paiements qu'en 1995. Malgré que le SGEDE effectif soit toujours resté inférieur au SGEDE autorisé la marge entre les deux a diminué jusqu'à 3,279 M\$ en 2012 où la MGS APP a été ajoutée à la MGS SP. Mais il est clair que les EU ont largement dépassé en 2012 les niveaux autorisés à la fin de la période de mise en œuvre du Doha Round : de 3,2 fois pour la MGS SP, de 1,3 fois pour le dmSP et par deux fois pour le SGEDE malgré la marge de manœuvre de 3,681 Md\$ de la boîte bleue (BB). En outre, on a montré au tableau 9 que les subventions de la MGS SP PS du maïs, du soja et du blé ont dépassé en 2012 leurs plafonds sur la période de base 1995-2004 pour les EU.

Tableau 18 – Les MGS et SGEDE autorisés, notifiés et effectifs des EU de 1995 à 2012

Millions de \$	1995/00	1995/04	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	05/12
Valeur prod° agric	194139	201008	236001	246425	307041	316513	284652	334918	380781	396606	312867
5% of "	9707	10050	11800	12321	15352	15826	14223	16746	19039	19830	15642
MGS SP autorisée	19103	19103	19103	19103	19103	19103	19103	19103	19103	19103	19103
MGS SP notifiée	10401	10504	12938	7742	6260	6255	4267	4119	4654	6863	6637
MGS SP effective*	12319	13879	17590	21294	13239	15260	19260	14578	21839	24513	18447
MGS SP auto-effec	6784	5224	1513	-2191	5864	3843	-157	4525	-2736	-5410	656
dmSP autorisé	4368	4368	4368	4368	4368	4368	4368	4368	4368	4368	4368
dmSP notifié	104	355	118	171	237	708	1184	278	481	4963	1018
Allowe NPS AMS	9707	9707	9707	9707	9707	9707	9707	9707	9707	9707	9707
MGS APP notifiée	3749	4300	5862	3430	2023	9262	6074	5387	9233	309	5198
MGS APP effectiv	5753	6087	7307	8212	5876	6448	8861	7661	9446	10130	7977
APP auto-effective	3954	3620	2400	1495	3831	3259	846	2046	261	-423	1730
MGS SP rectif**	12319	13879	17590	21294	13239	15260	19260	14578	21839	34643	19713
BB autorisée	9707	9707	9707	9707	9707	9707	9707	9707	9707	9707	9707
BB effective	1172	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BB autor-effective	8535	9707	9707	9707	9707	9707	9707	9707	9707	9707	9707
SGEDE autorisé	42885	42885	42885	42885	42885	42885	42885	42885	42885	42885	42885
SGEDE appliqué	18176	20321	25015	29677	19352	22416	29305	22517	31766	39606	27457
SGEDE auto-effect	24709	22564	17870	13208	23533	20469	13580	20368	11119	3279	15428
MGS roale autodises à la fin du Doha Round : 7.391 Md\$						SGEDE autorisé fin du Doha Round: 12.866 Md\$			BB autorisée :		
dmSP autorisé à l fin du Doha Round : 2.184 Md\$						dmAPP autorisé fin du Doha Round : 4.854 Md\$			4.854 Md\$		

\* MGS SP effective aant le transfert vers la MGS SP de la MGS APP de 2012 qui a dépassé le dmAPP autorisé et le MGS SP rectifiée (\*\*\*) en tient compte.

Dans ce contexte, il serait encore plus impossible pour les EU de se conformer aux propositions du Projet de Modalités compte tenu du Farm Bill de 2014 qui devrait augmenter les subventions agricoles des EU selon tous les experts que nous allons maintenant citer. Au moins la FAO aurait-elle dû s'abstenir d'écrire récemment que "*La principale revendication des Etats-Unis est que les grands pays en développement apportent un soutien à leurs agriculteurs en violation de leurs engagements de l'AsA*"<sup>77</sup> car elle semble approuver cette revendication au lieu de demander aux EU de commencer par balayer devant leur porte.

#### **IV - Le Farm Bill de 2014 est incompatible avec le Projet de Modalités de 2008**

Il est intéressant de souligner que, malgré que la plupart des experts américains conviennent que, jusqu'en 2013, tous les Farm Bills précédents depuis 1995 étaient conformes aux règles de l'OMC, ils sont convaincus que le Farm Bill de 2014 devrait augmenter les subventions agricoles internes de sorte qu'il serait très problématique de pouvoir respecter les engagements de réduction des soutiens internes du Projet de Modalités. On se limitera ici à présenter de larges extraits de leurs rapports récents, la plupart d'entre eux ayant, ou ayant eu, des responsabilités dans les instances officielles américaines.

- Pour Randy Schnepf du Service de Recherche du Congrès (CRS) "*Il semble que les récentes dépenses du programme des Etats-Unis auraient respecté les limites proposées pour le SGEDE (11,6 milliards de \$ du SGEDE annuel moyen de 2009 à 2011 par rapport aux 14,5 milliards autorisés) comme pour la limite générale de la boîte orange (4,3 milliards de \$ contre 7,6 milliards de \$)... Cependant, si les prix du marché devaient diminuer sensiblement au dessous des niveaux de soutien actuel pendant une période prolongée, alors les dépenses pourraient dégénérer rapidement et menaceraient de dépasser les limites de dépenses proposées pour les SGEDE, boîte orange, et exclusions de minimis... Par exemple, en fonction des conditions de marché en mai 2014, l'USDA estime la combinaison des programmes PLC*

<sup>77</sup> [www.fao.org/3/a-i3819e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i3819e.pdf)

et ARC à 10,1 milliards de \$ pour l'année de commercialisation 2015 et à 10,9 milliards de \$ pour 2016, à comparer à la proposition du plafond inférieur de la boîte orange des EU à 7,6 milliards de \$"<sup>78</sup>.

- Pour Joseph W. Glauber, économiste en chef de l'USDA, et Patrick Westhoff, ancien haut fonctionnaire de l'USDA et directeur actuel de FAPRI : *"Les nouvelles politiques dans le cadre du Farm Bill de 2014 sont très susceptibles de dépasser certaines règles de l'OMC proposées dans les négociations du Projet de Modalités de Doha... Clairement de nouvelles disciplines exigeraient des changements dans les politiques actuelles... Les dépenses moyennes non spécifiques par produit sont estimées à 12,011 milliards de \$ sur la période 2014-18 et à 12,498 milliards de \$ sur la période 2019-23. Les niveaux combinés des paiements ARC et PLC représentent la majeure partie de cette augmentation"*.

Leur position peu scientifique les conduit à envisager d'autres moyens de notification par transfert d'une boîte à l'autre, au lieu de se conformer aux règles de l'OMC telles qu'elles sont et qu'elles pourraient être. Est-ce cela l'approche de "science saine" que les négociateurs commerciaux américains ne cessent d'invoquer à l'encontre de leurs homologues européens dans les négociations du projet de traité transatlantique (TAFTA)? *"Les résultats simulés suggèrent que le soutien non spécifique par produit peut excéder les niveaux de minimis dans pratiquement 15 pour cent des résultats annuels sur la plus grande partie de la période de projection... Y a-t-il un moyen de minimiser le risque de dépasser les plafonds autorisés? Une réponse évidente serait de reclasser des soutiens de la MGS autre que par produit dans la MGS spécifique par produit. Toutefois ce n'est pas la panacée car les niveaux de soutien sont suffisamment élevés pour que soit le soutien spécifique par produit soit le soutien autre que par produit dépasse les limites de l'AsA. Par exemple, beaucoup ont critiqué les Etats-Unis et d'autres pour notifier les assurances agricoles dans le soutien autre que par produit... En présumant que les paiements ARC et PLC sur la superficie de base non-générique seraient notifiés en boîte bleue, les dépenses moyennes dépasseraient les plafonds de la boîte bleue pour la plupart des produits... Les plafonds de la boîte bleue seraient plus contraignants que les plafonds par produit de la boîte orange pour la plupart des produits. Le plafond global de la boîte bleue est aussi plus contraignant que le plafond de la MTCF. Près de 99 pour cent des simulations ont montré que le soutien total de la boîte bleue excéderait de 4,8 milliards de \$ le plafond total de la boîte bleue au moins une fois au cours de la période de 10 ans... Les dépenses moyennes pour le SGEDE sont estimées à 15,1 milliards de \$, dépassant le plafond proposé de 14,5 milliards de \$. La proportion de cas où le SGEDE dépasse le plafond dans une année donnée est de plus de 40 pour cent"*.

- Lars Brink, ancien président de la Société canadienne d'agroéconomie, commence par dire qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre l'OMC et les Farm Bills passés et celui de 2014 : *"La MGS totale courante des Etats-Unis de 2011 était bien inférieure à sa MGS totale consolidée (19,1 milliards de \$) comme à sa MGS totale consolidée selon le Projet de Modalités (7,6 milliards de \$)",* mais il se contredit ensuite en déclarant que *"Les Etats-Unis semblent en mesure de s'adapter à un soutien basé sur ses programmes passés pour respecter les niveaux du Projet de Modalités mais fait face à la possibilité que le soutien dans le cadre des nouveaux programmes de paiement en vigueur depuis 2014 serait plus difficile à intégrer dans les limites de la MGS"*.

---

<sup>78</sup> <https://www.hsdl.org/?view&did=759014>

Puis il adopte la même attitude non scientifique de J. Glauber et P. Westhoff : *"Les Etats-Unis peuvent, sous certaines interprétations du Projet de Modalités, notifier dans la boîte bleue certains paiements aux produits. Les Etats-Unis pourraient ainsi dans une certaine mesure modifier la classification de certains paiements de façon à éviter ou à limiter les cas de dépassement du Projet de Modalités"*.

- David Orden, chargé de recherche principal à l'IFPRI, et Carl Zulauf de l'Ohio State University, concluent que, si *"Les Etats-Unis ont peu de chances de dépasser leurs engagements de réduction du soutien interne à l'OMC"*, néanmoins *"les dépenses au titre du Farm Bill de 2014 sont plus susceptibles de dépasser plusieurs des limites proposées pour les règles et les engagements plus stricts sur le soutien interne des pays développés qui ont été discutés dans les négociations du Doha Round en décembre 2008... Le Farm Bill de 2014 exacerbe les efforts pour parvenir à des disciplines multilatérales plus strictes sur les aides à l'agriculture et sa protection"*<sup>79</sup>.

- Vincent H. Smith, de l'Université d'Etat du Montana, est d'accord avec ses collègues que *"Bien que ces nouveaux programmes sont peu susceptibles de causer des problèmes aux Etats-Unis pour respecter leur engagement sur la Mesure globale de soutien actuelle, ils peuvent rendre plus difficile pour les Etats-Unis d'accepter de futures réductions des plafonds des dépenses de la MGS par produit et des dispositions sur la MGS de minimis liées à un nouvel accord de l'OMC"*<sup>80</sup>. En fait il est beaucoup plus explicite quand il souligne l'incompatibilité très probable du Farm Bill de 2014 avec les engagements de réduction du Projet de Modalités : *"Étant donné que les prix des principales céréales et de certains autres produits reculent par rapport aux niveaux records récents, les nouveaux programmes du Farm Bill peuvent impliquer de plus grandes subventions pour les agriculteurs que celles dont ils bénéficiaient au titre des programmes abandonnés. Par exemple, si les prix des cultures comme le blé et le maïs chutent aux niveaux récemment prévus en Février 2014 par le Ministère américain de l'Agriculture, les subventions sur les nouveaux programmes pourraient être plus que le double des montants moyens versés annuellement au titre des programmes qu'elles remplacent"*. Une déclaration d'autant plus probable que les prix de ces cultures et de beaucoup d'autres ont reculé bien plus au cours des 12 derniers mois.

V. Smith fait une autre déclaration pertinente sur le changement des boîtes pour notifier les subventions aux assurances agricoles, un changement effectif opéré par l'USDA dans sa notification de Décembre 2014 pour l'année 2012 mais que Vincent Smith ignorait au moment où il écrivait : *"Si, peut-être aussi, à la suite de poursuites d'autres pays, les Etats-Unis étaient obligés de notifier les subventions aux assurances agricoles comme spécifiques par produit, alors le critère de minimis ne s'appliquerait pas à ces subventions. La raison en est que, pour la plupart des cultures, les subventions s'élèvent à plus de quatre pour cent de la valeur de la production de ces produits, bien au-delà de la limite d'exemption de minimis de 2,5 pour cent du Projet de Modalités"*. On a vu plus haut que la notification de décembre 2014 pour 2012 avait eu pour résultat de placer dans le soutien dmSP 4,886 Md\$ sur un total de 7,074 Md\$ des subventions aux primes d'assurance de sorte que le MGS SP nette des subventions aux assurances agricoles a été limité à 2,188 Md\$, mais cette valeur élevée du

---

<sup>79</sup> <https://www.aeaweb.org/aea/2015conference/program/retrieve.php?pdfid=262>

<sup>80</sup> <http://www.ictsd.org/sites/default/files/research/The%202014%20Agricultural%20Act.pdf>

soutien dmSP était due au fait que le plafond de dmSP est encore de 5% de la valeur de production de chaque produit et non des 2,5% qu'il devrait être dans la mise en oeuvre du Doha Round selon le Projet de Modalités.

V. Smith conclut: "*Enfin, une autre question importante de l'OMC concerne les risques que des différends commerciaux éclatent au titre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires en raison des baisses de prix. Les programmes PLC, ARC et DMPP, ainsi que les programmes SCO et STAX sont conçus pour donner aux agriculteurs des Etats-Unis des subventions plus grandes lorsque les prix des produits baissent*".

- Colin A. Carter, de l'Université de Californie, est le plus explicite sur l'incompatibilité entre le Farm Bill de 2014 et le Projet de Modalités : "*La tendance vers de plus fortes subventions a été renforcée aux Etats-Unis par les dispositions du Farm Bill de 2014. La nouvelle loi non seulement élargit les subventions versées aux agriculteurs américains, mais aussi les subventions liées plus directement aux conditions récentes et actuelles de production et de marché et, par conséquent, accroît leurs effets de distorsion des échanges. Sur ces deux points – subventions plus importantes et ayant plus d'effets de distorsion des échanges –, le Farm Bill 2014 échoue au test de compatibilité avec les objectifs de l'OMC... Les dispositions du Farm Bill de 2014, qui tracent un chemin diamétralement opposé, pourraient bien avoir coûté aux Etats-Unis la perte de toute crédibilité dans les futures négociations commerciales agricoles du Doha Round*"<sup>81</sup>.

Et il conclut : "*Différents aspects du Farm Bill de 2014 envoient un message aux partenaires commerciaux que l'agriculture des Etats-Unis est de plus en plus protectionniste. En outre le nouveau Farm Bill indique que les engagements commerciaux internationaux ont peu ou pas d'influence sur les choix de politique agricole des Etats-Unis*". A bon entendeur, salut !

---

<sup>81</sup> <http://www.choicesmagazine.org/choices-magazine/theme-articles/3rd-quarter-2014/some-trade-implications-of-the-2014-agricultural-act>