

Précis :

Le cabinet Grey, Clark, Shih and Associates Ltd. (GCS) analyse les programmes de subventions agricoles américains depuis 1990. Le présent rapport est la plus récente mise à jour qui se concentre sur les changements apportés par le Farm Bill de 2008¹. Nous avons mis à jour et étoffé nos études antérieures et formulé des observations sur leurs incidences.

GCS ne critique pas les avantages et le soutien que les États-Unis fournissent à leurs agriculteurs et éleveurs. Cependant, ce soutien exerce manifestement des effets sur la production et le commerce. Le rapport de GCS aidera les exploitants agricoles du Canada et d'autres pays à déterminer le soutien et la gestion du risque qui pourraient leur profiter si leur gouvernement proposait des programmes semblables. Ceci est particulièrement important quand on compare des programmes de gestion des risques.

La présente analyse fournit également au gouvernement des renseignements sur ce qu'il devrait entreprendre pour faire en sorte que les cultivateurs et les éleveurs soient en mesure de continuer de satisfaire à ce qui est, sans conteste, le besoin fondamental humain le plus important; en fait, de respecter l'un des droits humains fondamentaux de leurs citoyens.

Les États-Unis continuent de fournir à leur secteur agricole un soutien massif – parfois sous-déclaré à l'Organisation mondiale du commerce – au niveau des gouvernements fédéral, des États et locaux. Les producteurs laitiers américains sont parmi les principaux bénéficiaires de ce soutien grâce à un réseau complexe de soutien direct et de programmes et de mesures indirects.

Le soutien indirect est versé à la production laitière américaine par le biais de l'infrastructure (notamment l'irrigation), des services et des avantages des programmes généraux, comme les crédits à l'exportation, la nutrition, l'aide alimentaire et des programmes de prêt et de garantie de prêt. En outre, des avantages intermédiaires considérables découlent de la production de céréales fourragères pour le bétail qui profitent aux bovins laitiers et à la production laitière.

¹ La Food, Conservation, and Energy Act de 2008.

Au total, l’auteur du rapport a découvert que la valeur des programmes du ministère de l’Agriculture américain destinés à l’industrie agricole américaine s’élevait à 180,8 milliards de dollars américains en 2009. La part d’environ 10,7 %² des ventes agricoles américaines du secteur laitier correspond à quelque 19,3 milliards de dollars américains pour les producteurs laitiers américains.

Nous estimons que les avantages totaux directs et indirects dont bénéficiait la production laitière américaine grâce à des programmes fédéraux, des États et locaux américains pendant l’exercice 2009 s’élevaient à 12,00 \$ américains par quintal (cwt) de lait produit, soit 31,11 \$ canadiens par hectolitre. Ceci comprend les niveaux agrégés des programmes du ministère de l’Agriculture américain, le soutien à l’infrastructure d’irrigation et le coût inférieur au prix du marché non déclaré de l’eau et de l’électricité pour les systèmes d’irrigation, ainsi que l’incitatif sans cesse croissant pour l’énergie de la biomasse.

Si nous convertissons ce soutien en valeurs métriques, nous estimons que ce soutien représentait 31,11 CAD/hl en 2009. L’étude que nous avons menée après le précédent Farm Bill (2002) estimait que sur ces bases, le soutien était de 25,90 CAD/hl pour l’exercice 2003.

Le lecteur trouvera ci-après un tableau qui montre les niveaux de soutien :

**Résumé des subventions versées au secteur laitier des États-Unis
(2009)**

| | Par quintal | | Par hectolitre | |
|-------------------|-------------|-------|----------------|-------|
| | USD | CAD | USD | CAD |
| Fédéral | 10.56 | 12.06 | 23.97 | 27.37 |
| État/local | 1.44 | 1.65 | 3.27 | 3.74 |
| Total | 12.00 | 13.70 | 27.24 | 31.11 |

² Tous les produits agricoles américains de 2009 ont été évalués à 290,5 milliards de dollars américains à la ferme, tandis que la valeur totale des recettes monétaires réalisées sur la vente de toute la production laitière américaine en 2009 s’établissait à 31,5 milliards de dollars américains.

Selon les estimations, le soutien de 12,00 USD/cwt versé à la production laitière américaine en 2009 équivalait à 53 % du coût de production américain du lait, soit 94 % des revenus du marché pour le lait déclarés par l'USDA.

Les subventions versées aux producteurs laitiers sont essentiellement équivalentes au revenu du marché. Ce généreux soutien permet aux producteurs américains de vendre à un prix inférieur à leur coût de production entièrement épongé en les mettant à l'abri de la nécessité de réaliser un profit sur le marché. Le soutien permet également de les isoler des pressions des prix internationaux.

Grâce aux avantages que procure le Dairy Export Incentive Program (Programme d'incitation et de stimulation des exportations de produits laitiers) (DEIP), qui a été réintroduit et étoffé en 2009, les États-Unis ont également contribué à accroître les exportations laitières américaines. L'USDA signale que les expéditions de produits laitiers américains vers le Canada sont montées en flèche de 527 %, passant de 71,3 millions de dollars américains en 1995 à 375 millions de dollars américains en 2008. À l'échelle mondiale, les exportations américaines de produits laitiers ont crû, se hissant de 778 millions de dollars américains en 1995 à 3,752 milliards de dollars américains en 2008. En 2009, le volume des exportations a reculé de 16 % et leur valeur a chuté de 40 %. On a enregistré une forte augmentation en 2010, soit 72 % jusqu'à la fin de septembre, comparativement à la même période de 2009.

Les subventions ont également aidé les producteurs laitiers américains à survivre à la conjoncture catastrophique des dernières années très difficiles, notamment à l'expérience désastreuse de 2009. Le Department of Commerce, U.S. Census Bureau, Foreign Trade Statistics (ministère du Commerce, Bureau du recensement américain, Statistiques sur le commerce extérieur), a déclaré en 2009 qu'on avait enregistré une baisse de la valeur de la production laitière de 13 % par rapport à 2008.

La situation du secteur laitier américain semble s'être améliorée en 2010, mais la situation optimale a récemment été détériorée par une combinaison d'améliorations des revenus du

marché pour les producteurs laitiers qui étaient plus faibles que prévues et de la hausse des coûts des aliments pour animaux.

Globalement, l'USDA fournit à l'agriculture américaine un soutien qui exerce un effet de distorsion sur la production et le commerce. Dans cette étude, nous examinons comment les programmes fonctionnent et les évaluons dans le contexte des obligations qu'ont les États-Unis envers l'OMC et des rapports qu'ils doivent présenter à cet organisme. Cependant, des avantages semblables sont à la disposition d'un grand nombre d'agriculteurs américains, et ce fut traditionnellement un soutien très généreux.

Le Farm Bill de 2008 est semblable aux Farm Bills antérieurs. Il a été élaboré dans un contexte économique caractérisé par deux années consécutives de revenus agricoles plus élevés que jamais et par des prix du marché astronomiques, selon les normes historiques. Ce fut particulièrement le cas pour les céréales, les oléagineux et les produits laitiers. Il fournit des moyens supplémentaires et davantage de latitude pour accorder un soutien aux agriculteurs américains et éliminer le risque qui pèse sur eux.

Cependant, le nouveau projet de loi complexe multiplie les couches existantes de soutien agricole américain en augmentant l'éventail de cultures qui reçoivent un soutien considérable. Le Farm Bill a relevé les prix cibles pour les versements anticycliques (VAC), augmenté les taux de prêt à la commercialisation pour les paiements compensatoires pour les prêts; créé de nouveaux programmes de prêts anticycliques et de prêts au marché pour les légumineuses à grains, les plantes oléagineuses et les pois chiches et révisé et renforcé les mesures de soutien au secteur laitier. Les agriculteurs américains peuvent également participer aux paiements d'assurance-revenu (le programme Average Crop Revenue Election), qui fournit éventuellement un soutien accru aux producteurs laitiers lorsque les prix du lait chutent ou lorsque les prix des aliments pour animaux augmentent.

Le secteur agricole américain a également profité des dépenses de stimulation dans le cadre de la American Recovery and Reinvestment Act de 2009, aux termes de laquelle on a injecté 29 milliards de dollars américains qui ont créé 52 milliards de dollars américains de dépenses

supplémentaires. Il est important de comprendre que le Congrès déguise le soutien et que de ce fait, les fonds effectivement budgétisés exercent un effet multiple sur les dépenses. Citons comme exemple les prêts à la commercialisation, qui sont accordés et remboursés au cours d'un même exercice. Ils n'apparaissent pas comme dépenses parce qu'ils sont remboursés pendant la période.

Les subventions des États et locales sont considérables

On estime que les dépenses consenties par les États et les instances locales pour l'agriculture en 2009 s'élevaient à 3,2 milliards de dollars américains. Le soutien que les gouvernements des États et locaux américains ont accordé à la production laitière en 2009 se chiffrait à 2,7 milliards de dollars américains, soit environ 1,44 USD/cwt. En outre, les gouvernements des États et locaux fournissent un soutien très important et étendu par le biais de subventions à l'irrigation sous forme de fourniture d'eau et d'électricité pour l'utilisation agricole à un prix inférieur au prix du marché et au prix de revient, bien que cela semble être inférieur à 10 % des tarifs commerciaux, pour exploiter les systèmes d'irrigation.

La subvention se présente sous forme d'eau pour l'irrigation fournie aux producteurs à des prix inférieurs aux prix du marché en vigueur. La valeur de la subvention est égale à la différence entre le prix perçu des producteurs agricoles et celui facturé aux autres utilisateurs, notamment les consommateurs industriels ou résidentiels.

La valeur totale des subventions fournies par les gouvernements des États et locaux a été estimée s'établir entre 10 milliards de dollars américains et 33 milliards de dollars américains. Depuis la dernière étude que nous avons effectuée pendant l'exercice 2003, il semble que la consommation d'eau ait augmenté de 12 %. En outre, nous avons trouvé des preuves que les districts hydrographiques reçoivent de l'électricité fortement subventionnée pour pomper l'eau à travers les systèmes d'irrigation. Nous n'avons pas augmenté nos estimations des subventions à l'irrigation pour tenir compte de cette utilisation accrue de la composante d'électricité subventionnée.

La fourniture d'eau bon marché aux producteurs par les gouvernements des États et locaux constitue également une subvention aux fins de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'OMC et de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, et doit être incluse dans la MGS américaine.

Exprimée en dollars, la valeur totale du soutien fourni au secteur agricole par les gouvernements des États et locaux en 2009 est estimée s'élever à 3,2 milliards de dollars américains, tandis que la valeur totale du soutien direct des gouvernements des États et locaux à la production laitière et du soutien indirect accordé à la production laitière s'établit à 419 millions de dollars américains.

Le soutien fourni par le biais des subventions à l'irrigation est un soutien direct mais non propre au secteur laitier qui est également attribué en fonction de la part laitière de la valeur totale de la production agricole de l'État aux États qui sont les principaux bénéficiaires des programmes d'irrigation. En 2009, la valeur estimative totale des subventions à l'irrigation fournies à l'agriculture par les gouvernements d'État et locaux se chiffrait à 21,5 milliards de dollars américains. Sur cette base, le montant total des subventions à l'irrigation affectées à la production laitière en 2009 s'élevait à 2,3 milliards de dollars américains.

Par conséquent, la valeur totale du soutien fourni à la production laitière par les gouvernements des États et locaux est de l'ordre de 2,7 milliards de dollars américains. Si l'on se fonde sur la production laitière totale des États-Unis en 2009, soit 189 milliards de livres, le soutien total des gouvernements des États et locaux par quintal était d'environ 1,44 \$ américain.

Le jeu politique des subventions agricoles

On est conscient, depuis longtemps, des effets de distorsion très marqués que peuvent exercer sur le marché les subventions du Farm Bill, en particulier celles destinées à aider les céréales fourragères destinées aux biocarburants. Il en est de même de la façon dont ces avantages étirent, plient et rompent les règles du commerce international.

L'ancien sous-secrétaire d'État à l'Agriculture américain, M. Charles Connor, a relevé ce qui suit :

« [TRADUCTION] Je pense même qu'à un niveau plus fondamental, ce Farm Bill a tout simplement emprunté la mauvaise direction pour ce qui est de nos obligations internationales. C'est un secret de Polichinelle que nos programmes agricoles, qui sont mis en œuvre en vertu de la loi actuelle, ont attiré une pluie de critiques à cause de l'effet nuisible qu'ils exercent sur les régions en développement du monde et sur leur capacité à accroître leur production agricole, parce qu'ils ne peuvent pas faire la concurrence aux subventions agricoles du monde développé... »

L'ancien sous-secrétaire d'État à l'Agriculture américain, M. Dan Glickman, l'a exprimé plus brutalement en disant au New York Times que l'agriculture est « devenue en grande partie un programme de transfert du revenu », le gouvernement garantissant les entreprises rurales et exigeant très peu en contrepartie.

Il y a cependant une réalité politique. Les agriculteurs votent.

Le New York Times a relevé ce qui suit :

« [TRADUCTION] ... s'il y a bien une chose à propos de laquelle les gens qui cultivent les aliments et les gens qui établissent les chèques sont d'accord, c'est que si le gouvernement se retirait soudainement de son enchevêtrement monumental avec l'Amérique rurale, plus de la moitié des 1,6 million d'agriculteurs des États-Unis qui reçoivent à l'heure actuelle une forme quelconque d'aide fédérale courraient à la faillite. »

Le train de mesures de relance mis en œuvre en vertu de l'American Recovery and Reinvestment Act de 2009 (ARRA) pour l'agriculture est également très attrayant. Quelque 28 milliards de dollars américains (3,5 %) du train de mesures de relance ont été affectés à l'USDA. La loi affecte 19,7 milliards de dollars américains pour accroître la quantité mensuelle d'aide à la nutrition pour 31,8 millions de personnes. Le secteur laitier est un important bénéficiaire des programmes de nutrition.

Dans notre étude, nous soulevons d'importantes questions au sujet des raisons pour lesquelles d'autres membres de l'OMC devraient restructurer et rationaliser leur secteur agricole à cause des effets perturbants et dévastateurs des subventions américains, des dévaluations compétitives de leur devise ou de leur protection non tarifaire, notamment la mention obligatoire du pays d'origine dans l'étiquetage des États-Unis (M-COOL). Ce dont on a vraiment besoin, c'est de discipliner les politiques qui reviennent à « réduire mon voisin à la mendicité » et se soldent par des subventions agricoles massives et perturbantes aux États-Unis (et dans l'UE) qui entraînent les prix à la baisse sur les marchés mondiaux.

Les règles de l'Organisation mondiale du commerce n'ont pas été appliquées efficacement. L'OMC ne prend pas non plus en ligne de compte la nature très fondamentalement vivrière de l'agriculture dans de nombreux pays en développement. Les petits agriculteurs de ces pays sont livrés pieds et poings liés à la concurrence à l'importation de bas étage. Les petits agriculteurs des pays en développement ne peuvent pas être traités de la même façon que les entreprises agroalimentaires et les exploitants agricoles constitués en société qui dominent l'agriculture aux États-Unis et qui le feront de plus en plus en Europe.

Le niveau de ce soutien agricole à effet de distorsion du commerce rendra sans aucun doute difficile pour d'autres pays de s'engager dans des négociations significatives sur l'accès aux marchés à moins et jusqu'à ce que les programmes à effet de distorsion de la production des États-Unis (et de l'UE) soient maîtrisés. (Le présent rapport aborde également les préoccupations au sujet du soutien de l'UE et des changements proposés pour la période après 2013. Ce rapport sur l'UE s'inscrit en faux contre les réductions tarifaires proposées dans le cadre du Cycle de Doha de l'OMC qui est dans un état comateux et continuera de mettre des bâtons dans les roues à un accès amélioré et négocié bilatéralement aux marchés de l'UE qui compte à l'heure actuelle 27 pays-membres.)