

LA POSITION SINGULIÈRE DES ÉTATS-UNIS À L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE UN ÉCLAIRAGE PAR LES SOUTIENS AGRICOLES ENTRE 2010 ET 2022

Alessandra Kirsch

Agriculture Stratégies, CESAER, UMR 1041 Institut Agro Dijon – INRAE

Thierry Pouch

Laboratoire REGARDS de l'Université de Reims Champagne-Ardenne, Chambres d'agriculture France

À partir des années 1980, le GATT/OMC a été le théâtre d'un conflit commercial entre les États-Unis et l'Union européenne, centré sur le dossier agricole. Huit ans de négociations ont permis d'aboutir à un accord multilatéral révisant les modalités de l'échange international de produits agricoles et alimentaires. Cet accord n'a pas pour autant éradiqué les sources d'un conflit agricole qui a perduré jusqu'à aujourd'hui, opposant ces deux grands protagonistes de l'agriculture que sont les États-Unis et l'Union européenne. La position des États-Unis, à la fois défensive et agressive, a évolué au cours du temps. Au-delà des négociations en tant que telles, les États-Unis semblent s'impliquer de plus en plus activement pour manipuler en leur faveur, certaines des règles de l'OMC (soutiens, couleur des boîtes, aides *de minimis*...). La vigilance américaine porte sur l'agriculture dans son ensemble et sur des productions particulières. La position illustre en quoi le secteur agricole continue d'être l'objet de conflits durables entre les États-Unis et certains de leurs partenaires. L'érosion de leur compétitivité, enclenchée depuis 2018 et qui est prévue pour durer, ne fera que maintenir cette posture défensive à l'OMC.

Mots clés : agriculture, États-Unis, Organisation mondiale du commerce.

Remerciements :

Les auteurs remercient Vincent Touzé (OFCE), ainsi que les rapporteurs anonymes, pour leurs remarques et leurs suggestions, qui ont contribué à améliorer une première version de cet article.

La signature des Accords de Marrakech en 1994 est intervenue après huit longues années de négociations tendues, en particulier sur le volet agricole. Après avoir bénéficié d'un régime d'exception, l'agriculture entrait alors dans le droit commercial international commun, et ses produits devenaient assujettis à la baisse des tarifs douaniers et à l'exigence de réduire les soutiens inscrits dans les dispositifs de politiques agricoles. L'avènement d'un accord multilatéral laissait espérer un aplanissement durable des tensions commerciales spécifiques à l'agriculture. L'espoir a été rapidement déçu. Se substituant au GATT, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'est pas parvenue, depuis l'ouverture du cycle de Doha dédié au développement en novembre 2001 – soit désormais 22 années de négociations – à sortir les pays membres de l'ornière dans laquelle se trouve ce cycle.

Au-delà de cette impasse dans laquelle se situe l'OMC, qui est régulièrement identifiée et interprétée par les économistes, la conflictualité commerciale peut se lire aussi dans les stratégies de contournement des règles en vigueur dans cette institution. Le cas des États-Unis apparaît de ce point de vue riche d'enseignements. C'est pourquoi il était nécessaire de se pencher sur le positionnement de Washington à l'OMC dans le domaine de l'agriculture. Pour défendre ce secteur et préserver son pouvoir de marché, l'État fédéral use de méthodes astucieuses dont la finalité est d'alléger le poids des contraintes qui, selon lui, pèse sur les producteurs de biens agricoles et alimentaires. L'OMC a même été perçue récemment comme une institution hostile aux intérêts américains, au point que Donald Trump, alors président, envisageait de la quitter.

Pour mieux mettre en perspective cet état de fait, il est suggéré de rappeler comment a évolué la position de l'agriculture américaine sur les marchés internationaux. Ce sera l'objet de la première partie. C'est parce que les États-Unis ont perdu depuis les années 2000 leur leadership sur les exportations mondiales de produits agricoles et alimentaires, qu'ils se sont lancés dans une stratégie de contournement, parfois agressive, des règles de l'OMC. On verra alors, dans une seconde partie, quels sont les outils qui permettent aux États-Unis de se soustraire aux réglementations en vigueur. L'article se penchera, dans une troisième partie, sur le renforcement des soutiens publics aux États-Unis, faisant contraste avec le positionnement européen en ce

domaine. En raison du contexte actuel, lié au retour de Donald Trump à la Maison-Blanche, il était nécessaire de considérer, dans une ultime partie, les réponses possibles des partenaires des États-Unis.

1. La lente érosion de la compétitivité américaine sur les marchés agricoles

L'économie américaine se distingue par d'impressionnants contrastes. Sur le plan de ses échanges extérieurs, on observe aujourd'hui un déficit global abyssal, qui a atteint en 2022 plus de 1 000 milliards de dollars, tandis que le secteur agricole et alimentaire dégageait un excédent structurel depuis les années 1950, jusqu'à récemment. En périodisant la dynamique des flux commerciaux agro-alimentaires des États-Unis, on peut repérer deux périodes durant lesquelles le surplus commercial s'est érodé, suscitant des réactions destinées à contenir cette dynamique négative, c'est-à-dire à préserver leur leadership agricole exercé sur le reste du monde. La première s'étend sur la décennie 1980, la seconde est plus récente, se situant aux alentours des années 2015-2022.

1.1. Une première phase d'érosion de l'excédent agroalimentaire (1980-2000)

La perte de parts de marché que les États-Unis enregistrent s'enclenche au début de la décennie 1980. En 1980, le poids des États-Unis dans les exportations mondiales de produits agricoles et alimentaires était de 18 %. Dix ans plus tard, il n'était plus que de 13 %, pour aboutir à 11 % en 2010 (source : OMC). Si l'on observe l'évolution de l'un des tout premiers indicateurs de spécialisation internationale, le taux de couverture, celui-ci présente un profil cyclique. Du milieu des années 1930 à la fin de la décennie 1950, ce taux de couverture est inférieur à 100 %, et il faudra attendre le début des années 1960 pour qu'il s'installe durablement au-dessus de 100 %, traduisant ainsi une amélioration du commerce extérieur agroalimentaire américain (de Lorgeril et Pouch, 2006). En 2019, ce ratio (exportations sur importations en pourcentage), repasse sous le seuil des 100 %. L'amélioration des deux années qui suivront sera de courte durée, puisque, depuis 2022, le taux de couverture des États-Unis en biens agricoles et alimentaires est de nouveau inférieur à 100 % (source : USDA). On peut aller plus loin en disant que, sur la période 1990-2019, l'excédent commercial en produits agricoles et

alimentaires compensait partiellement le déficit global. Depuis cette année-là, ce n'est plus du tout le cas, le déficit commercial agroalimentaire amplifie le déficit global (en 2023, ce déficit global hors agriculture et produits alimentaires était de -1365 milliards de dollars, déficit auquel il faut ajouter celui du secteur agroalimentaire (-20 milliards), ce qui donne un total déficitaire de -1 385 milliards de dollars).

Cette perte de vitesse du commerce extérieur agroalimentaire conduit Washington à intégrer un volet agricole dans le cycle d'Uruguay qui s'ouvre au GATT en 1986. La décision est fondée sur le fait que l'Union européenne (UE) a conquis des parts de marché et s'impose désormais comme une puissance agro-exportatrice de premier plan (Cyncinatus et Floch, 1992). La prise en compte de l'agriculture lors de ces négociations multilatérales était pour les États-Unis un levier pour dénoncer la Politique agricole commune (PAC), et les effets concurrentiels préjudiciables aux producteurs américains des soutiens internes et externes alloués aux agriculteurs européens. Il est vrai qu'avec la PAC, l'UE a atteint son autosuffisance alimentaire dès la fin des années 1960, entraînant un retrait significatif des États-Unis du marché communautaire, en particulier dans le domaine céréalier. De plus, les surplus dégagés par l'UE l'ont amenée à en exporter une fraction importante, à l'aide de subventions – qualifiées de « restitutions aux exportations » dans la terminologie européenne. C'est au tournant des années 1980 que les États-Unis réagissent à l'implantation des produits européens sur les marchés en exigeant l'ouverture des négociations agricoles dans le cadre de l'Uruguay Round (1986-1994).

Le redressement de la production agricole de l'Europe communautaire à partir du début des années 1960 a ainsi été rendu possible par une combinaison de facteurs, allant du Plan Marshall, ayant permis à l'Europe de hausser ses gains de productivité par les effets d'une transposition du modèle intensif américain aux procédés européens (mécanisation, variétés de semences, usages des intrants chimiques...), à la PAC.

En réalité, le recul des États-Unis sur les marchés agricoles est tout autant explicable par la politique monétaire restrictive menée par des États-Unis en proie au déficit budgétaire, qui franchit en 1983 la barre des 6 % du PIB selon les données du Fonds monétaire international (FMI). Les besoins de financement de l'État fédéral sont tels que l'émission de bons du Trésor s'envole, engendrant conjointement une hausse du taux d'intérêt jugée inéluctable par le directeur de la Banque

centrale (FED) de l'époque, Paul Volcker. Le raffermissement du taux d'intérêt a provoqué un afflux de capitaux en quête des bons du Trésor, les opérateurs étant enclins à cheminer des monnaies domestiques vers des devises étrangères comme le dollar, en fonction des différentiels de rendements des actifs (Bourguinat, 1985). À ces deux séquences – déficit budgétaire et hausse du taux – s'en ajoute une troisième, relative à la vigueur du dollar.

C'est ce regain de vivacité de la devise américaine – confirmant ainsi, à l'époque, le fait qu'il s'agit encore d'une monnaie véhiculaire – qui porte un coup de frein radical aux exportations américaines de produits agricoles et alimentaires à l'origine duquel on observe l'érosion des parts de marché, amenant les États-Unis à stigmatiser l'UE et sa PAC en tant que source de leurs déboires sur les marchés. Washington institutionnalise ce revers agricole en intégrant l'agriculture dans les discussions multilatérales du GATT qui s'enclenchent en 1986. Elles aboutiront à un Accord sur l'agriculture en 1994, dont l'orientation est une diminution des soutiens internes et externes négociée et ciblée en direction d'une UE qui a de surcroît décidé de réformer en profondeur sa PAC en mai 1992 (Pouch et Raffray, 2022a). L'objectif affiché de la négociation du GATT est de « libéraliser davantage » les échanges, en les plaçant sous des « règles et des disciplines renforcées ».

L'accord qui en a découlé comporte un premier volet, concernant spécifiquement les conditions de l'échange commercial, assorties de clauses précises relatives à la réduction des aides agricoles. Dans le cadre de la boîte orange, les soutiens des prix et autres aides liées à la production (évalués par les mesures globales de soutien), doivent être réduits de 20 % sur la période 1995-2001. De même, les mesures qui restreignent l'importation doivent être assouplies (mesures aux frontières à convertir en tarifs douaniers et à diminuer de 36 %, avec une baisse *a minima* de 15 % par ligne tarifaire ; accès minimum au marché compris entre 3 et 5 % de la consommation intérieure ; clauses de sauvegarde déclenchées en fonction des prix ou des volumes importés ; et droit additionnel plafonné sur un tiers du tarif douanier principal). Pour ce qui relève de la boîte bleue, qui contient des aides tolérées durant la durée de l'accord, il est stipulé que les aides allouées dans le cadre de la PAC 1992, mais aussi de la politique agricole des États-Unis, seront partiellement découplées. Enfin, le sort réservé aux subventions aux exportations a été plus complexe. L'application d'une réduction de ces subventions – restitutions aux exportations dans le cadre de l'UE et de la PAC – n'a été effective qu'en 2015, lors de la

Conférence ministérielle de Nairobi, laquelle invite les pays développés à renoncer à cette pratique pour éliminer les distorsions de concurrence dans les échanges internationaux de produits agricoles et alimentaires (Delorme et Kroll, 2002).

Prise au sens global, la position des États-Unis au GATT/OMC peut se qualifier d'offensive envers une concurrence émanant d'une UE qui, par le truchement de la PAC, a réduit ses importations et voit s'accroître ses exportations. L'ambition est de défendre le secteur agricole américain – 2 millions d'exploitants agricoles et un tissu d'industries agroalimentaires à la densité économique élevée –, les exportations constituant une source de revenu décisive pour les producteurs. Cette posture globale se décline, comme on le verra dans la seconde partie, selon des modalités précises, Washington jouant sur des articles de l'OMC.

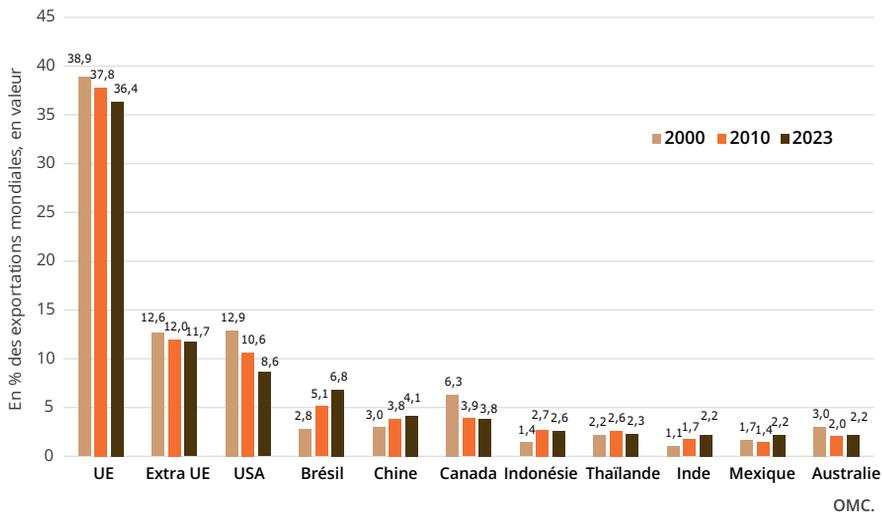
1.2. Une seconde phase d'érosion de la compétitivité du secteur agricole et alimentaire (2001-2021)

Les États-Unis n'en ont pas pour autant fini avec la concurrence européenne. Au tournant du nouveau siècle, ils sont en effet supplantés par l'UE, dont la part dans les exportations mondiales de produits agricoles et alimentaires dépasse celle des États-Unis (graphiques 1 et 2). Cette dynamique les a conduits à afficher un déficit commercial structurel avec l'UE en produits agricoles et alimentaires. Il était donc logique, au passage, que Washington adhère au projet de finalisation d'un accord commercial bilatéral transatlantique, lequel, s'il n'avait pas été interrompu par Donald Trump – sans être rétabli par son successeur –, aurait abouti à une ouverture conséquente du marché communautaire, afin de rééquilibrer les échanges commerciaux agroalimentaires.

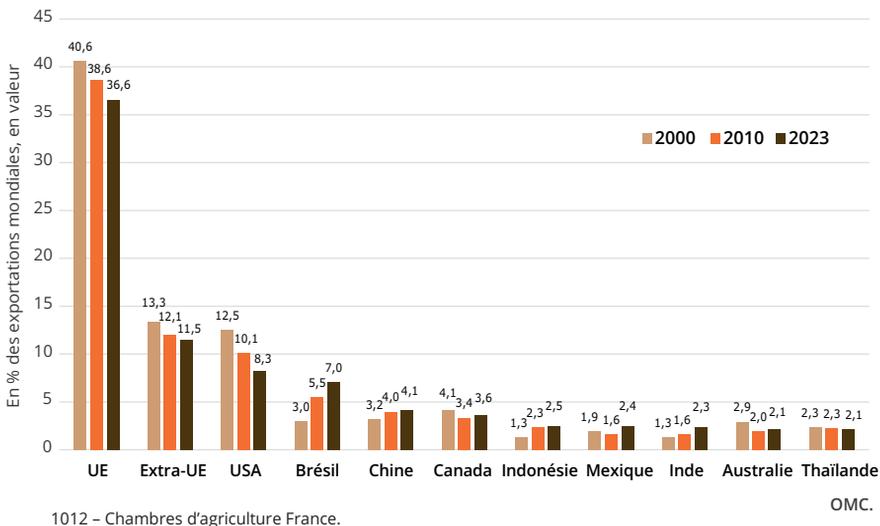
En réalité, c'est bien plus tard que les États-Unis vont entrer dans une spirale déficitaire, le secteur agroalimentaire ne faisant plus exception, comparativement aux décennies antérieures. Le facteur déclencheur fut la guerre commerciale avec la Chine. En alourdissant les taxes douanières sur l'acier et l'aluminium importés de Chine, les États-Unis ont provoqué Pékin qui, en réaction, a instauré des droits de douane plus élevés sur les produits agricoles et alimentaires qu'elle importait jusque-là des États-Unis (coton, sorgho, soja, produits laitiers, viande porcine, vins, pomme...). Ce conflit commercial s'est manifesté par une chute des exportations américaines qui, combinée à un accroissement des importations – les États-Unis étant le premier impor-

tateur mondial de produits agricoles et alimentaires –, a fait basculer l'excédent de +12 milliards de dollars en 2018 à -1,3 milliard en 2019 (source : USDA). Depuis cette date, les États-Unis se sont installés dans le déficit, à l'exception de 2021 et de 2022 (tableau 1, graphique 3).

Graphique 1. Principaux exportateurs de produits agricoles



Graphique 2. Principaux exportateurs de produits alimentaires



La pandémie de Covid-19 en 2020 a occasionné l'instauration de mesures prophylactiques, dont l'une a été emblématique de l'embarras dans lesquels se trouvaient les gouvernements, le confinement. Le blocage des économies et des circuits de commercialisation a ajouté à la difficulté des États-Unis de redresser un commerce extérieur agroalimentaire durement touché par les tensions avec Pékin. Le déficit agroalimentaire a plongé de nouveau en 2020, pour se fixer à -3,7 milliards de dollars.

On pourrait interpréter cette dégradation de l'excédent commercial agroalimentaire américain comme un mauvais passage, qui relève du conjoncturel. Les confinements ont été levés, et la guerre commerciale sino-américaine a trouvé une issue avec l'Accord de phase 1 de janvier 2020, même si elle semble avoir repris sur le terrain de la technologie en 2022, et davantage encore depuis janvier 2025. En réalité, la fragilisation des échanges extérieurs américains de produits agricoles et alimentaires s'installe dans la durée. Le rebond de 2022 n'aura été que temporaire. Il provient du bénéfice retiré des hausses de prix sur les principales productions agricoles, en particulier sur le soja (sécheresse en Amérique latine, guerre en Ukraine et une Indonésie qui a restreint ses exportations d'huile de palme) et le maïs, deux denrées très exportées par les États-Unis vers la Chine, notamment en direction de l'alimentation animale. Le soja a représenté en 2022 près de la moitié des exportations agroalimentaires des États-Unis vers la Chine. Quant au maïs, la hausse de son prix a compensé la diminution des volumes importés par la Chine. Rebond temporaire en effet, puisque les projections 2032 établies en 2022 par le ministère de l'Agriculture américain (US Department of Agriculture, USDA) indiquent que le déficit commercial devrait s'aggraver (USDA [2022])¹. La guerre en Ukraine a d'ores et déjà enclenché une dynamique de recomposition de la globalisation de l'agriculture, la Russie étant depuis 2014 un acteur prépondérant sur les marchés internationaux agricoles, position qui s'est maintenue en dépit de la guerre et des sanctions qui ont été infligées à Moscou. Les exportations de céréales russes ont augmenté en

1. Lors de la finalisation de cet article, l'USDA a publié des projections 2032, dans lesquelles il révisé son estimation de déficit commercial agroalimentaire. De -75 milliards, celui-ci ne serait en fait que de -14 milliards de dollars. Si la contraction de ce déficit est réelle à cet horizon, le basculement de l'excédent vers un déficit n'en demeure pas moins inédit. Il s'explique par un usage plus intensif des céréales et des oléagineux dans la production de biocarburants (éthanol en particulier), et par des contraintes hydriques qui pourraient, à cet horizon de 2032, inciter les agriculteurs à réduire leurs surfaces cultivables.

2022 d'environ 15 % comparativement à l'année précédente, l'essentiel de cet accroissement étant concentré sur le blé, dont la récolte a avoisiné les 100 millions de tonnes, la moitié devant faire l'objet d'exportations.

Graphique 3. Commerce extérieur agroalimentaire des États-Unis en % du PIB (années fiscales, 1935-2031)

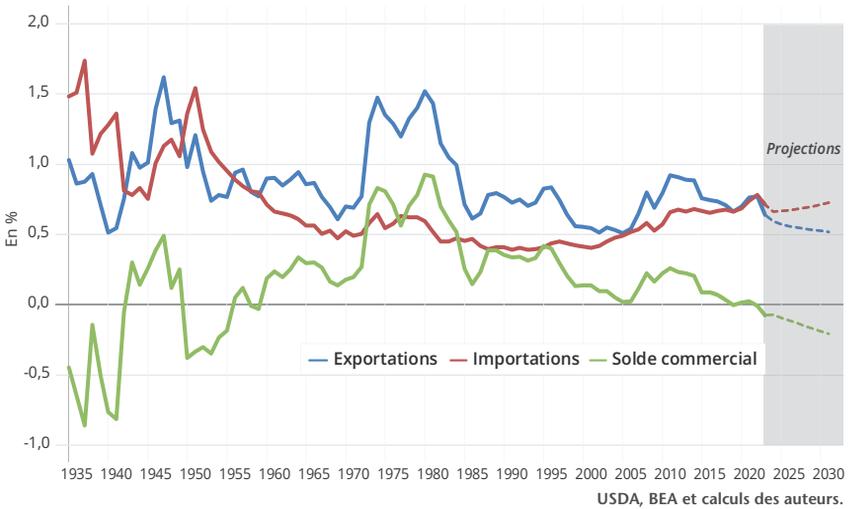


Tableau 1. Commerce extérieur agroalimentaire des États-Unis 2018-2024 en milliards de dollars

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Exportations	148,6	140,1	139,7	171,8	196,1	178,2	174,4
Importations	136,5	141,4	143,4	163,3	194,2	195,3	206,2
Solde	12,1	-1,3	-3,7	8,5	1,9	-17,1	-31,8

USDA.

D'après les projections de l'USDA, c'est par le biais des importations, croissantes jusqu'en 2031 au rythme annuel de +6 % (les exportations étant situées sur une croissance annuelle limitée à +0,8 %, selon l'USDA), que devrait s'opérer la dégradation des performances commerciales agroalimentaires américaines, hausse impulsée par une robustesse de la consommation intérieure devant être de plus en plus couverte par un recours aux importations, la production domestique n'étant plus en mesure de répondre à ce surcroît de demande. Entre 2022 et 2031, ce seraient 100 milliards de dollars d'importations

supplémentaires qui sont prévues, soit une variation de +60 %. L'essentiel de la hausse soutenue des importations s'expliquerait par les produits issus de l'horticulture, et en particulier les fruits et les légumes frais et transformés, la cacao, le café et les produits à base de cacao et de café, ainsi que, de façon surprenante, les grains et produits pour animaux². Les principaux facteurs explicatifs de ces évolutions d'importations ont trait à une population américaine qui croîtrait de +0,7 % par an en moyenne, à une parité dollar-euro qui se maintiendrait à un niveau relativement élevé, à une croissance modérée de la production de fruits et de légumes, insuffisante pour couvrir les besoins intérieurs, à une stagnation de la production de blé et à une dynamique de production de maïs et d'orge tout autant contenue.

L'attitude des États-Unis à l'OMC a donc pour fondement un constat. Celui de la dégradation de leurs positions de marché et, plus globalement, de leur compétitivité³. L'émergence, apparemment durable, d'un déficit commercial agroalimentaire, pose le problème de la remise en cause du pouvoir alimentaire américain. Dans la mesure où le cadre multilatéral semble ne plus être une voie légitime pour contraindre les autres États membres à modifier leur politique commerciale, Washington emprunte le chemin des soutiens internes, sans que les attaques envers leurs concurrents ne soient pour autant taries, mais sur un mode bilatéral.

Tous les registres sont exploités par les États-Unis pour ralentir, à défaut de préserver, cette dynamique de déclassement dans la hiérarchie des exportateurs mondiaux de produits agricoles et alimentaires. Accroissement des soutiens internes, couleurs des boîtes à l'OMC, manipulation sur les données selon qu'elles relèvent de l'année civile ou fiscale, aides *de minimis*, jusqu'à contester la légitimité de l'OMC, bloquer le renouvellement des juges de l'Organe de règlement des différends (ORD), ou énoncer des menaces de quitter cette institution internationale. De telles ambitions furent affichées par Donald Trump, sans être fondamentalement écartées par son succes-

2. Précisons que, dans la nomenclature des produits aux États-Unis, les fruits et les légumes figurent dans la catégorie des produits de l'horticulture.

3. L'hypothèse, lourde pour un pays agricole comme les États-Unis, d'une remise en cause de leur propre capacité à nourrir leur population, mérite d'être posée. Il y aurait, de ce point de vue, à examiner la légitimité et les fondements politiques et, bien entendu, économiques, de la politique agricole américaine, en vigueur depuis 1933 dans le cadre de la Grande Dépression, et dont l'une des finalités était d'approvisionner la population dont une frange a connu la paupérisation et des difficultés à accéder à la nourriture.

seur Joe Biden. C'est cette dimension de la stratégie américaine qui va être analysée dans la seconde partie de cet article.

2. Lecture et interprétation des soutiens agricoles américains à la lumière des notifications à l'OMC

Cette partie entend montrer dans un premier temps la façon dont les États-Unis ont mobilisé sur les dix dernières années, et plus largement, pendant la période Covid, les marges de manœuvres permises par l'Accord sur l'agriculture pour parvenir à tenir leurs engagements en matière de réduction des soutiens classés en boîte orange, ces soutiens ayant vocation à disparaître en vertu des Accords de Marrakech de 1994. Pourtant, le montant de ces soutiens a plus que triplé entre 2010 et 2021.

Ils utilisent ainsi le régime des aides *de minimis* et s'adaptent aux périodes de déclaration pour étaler leurs paiements directs entre les années fiscales, pour parvenir à dépasser largement le plafond de leur boîte orange. Dans un second temps, on se penchera sur une période d'analyse plus longue pour comparer l'évolution des stratégies européennes et américaines. Le total des aides au secteur agricole est désormais largement plus élevé aux États-Unis qu'en UE, alors qu'il était du même niveau en 2008. Cette partie questionne enfin le comportement des États-Unis consistant à bloquer l'Organe d'appel de l'ORD, blocage qui paralyse la capacité de l'OMC à assurer sa mission judiciaire, jusqu'ici garante du respect des règles du multilatéralisme (Bown et Keynes, 2020).

2.1. Méthodologie

En application de l'article 18.2 de l'Accord sur l'agriculture, tous les membres de l'OMC doivent notifier chaque année la mesure globale du soutien totale courante (MGS) à l'agriculture propre à leur pays. Cet indicateur correspond au montant des aides internes nationales de l'année déclarées en boîte orange, et la notification inclut le détail des aides concernées, qu'elles soient fléchées par production ou non ciblée sur un produit en particulier. Les pays membres doivent également notifier les aides qui relèvent de la boîte bleue et de la boîte verte, ainsi que les aides *de minimis* (encadré 1). Ces notifications visent à attester du respect des engagements de réduction de la MGS pour les pays qui ont souscrit à des mesures de ce type lors de la signature de l'accord.

Le détail des aides est renseigné dans différents tableaux numérotés de DS (pour *Domestic Support*) 1 à 9⁴ :

- Le tableau récapitulatif DS 1 présente le montant global du soutien non exempté (c'est-à-dire la MGS totale courante, qui correspond au montant déclaré en boîte orange) ainsi que le niveau d'engagement qui correspond au plafonnement de cette boîte ;
- Les trois premiers tableaux explicatifs décrivent les soutiens exemptés d'engagement de réductions :
 - Le tableau explicatif DS 1 présente toutes les mesures qui entrent dans la boîte verte et leurs montants ;
 - Le tableau explicatif DS 2 présente toutes les mesures qui entrent dans les programmes de développement et ne concerne que les pays en développement ;
 - Le tableau explicatif DS 3 présente toutes les mesures qui entrent dans la boîte bleue et leurs montants.
- Les six tableaux suivants détaillent le contenu de la boîte orange :
 - Le tableau explicatif DS 4 présente le détail du calcul de la MGS totale courante par une combinaison synthétique des éléments présentés dans les tableaux DS 5. La MSG par produit (tableaux DS 5 à DS 7) est comparée à la valeur de la production concernée, et si le soutien représente 5 % ou moins de la valeur de la production, il compte pour zéro dans le calcul de la MGS totale courante. On retrouve en fin de tableau la MGS autre que par produit (tableau DS 9) qui, de même, si elle est inférieure ou égale à 5 % de la valeur du total de la production, compte également pour zéro dans le calcul de la MGS totale courante ;
 - Le tableau explicatif DS 5 détaille les soutiens qui relèvent de la catégorie des soutiens des prix du marché qui ne rentrent pas dans le régime des aides *de minimis*, par produit ;
 - Le tableau explicatif DS 6 détaille les soutiens qui relèvent de la catégorie des aides directes ciblées par produit qui ne rentrent pas dans le régime des aides *de minimis*. Il s'agit de paiements contracycliques, d'aides de crise, ou d'aides liées à des événements climatiques ;
 - Le tableau explicatif DS 7 regroupe les soutiens qui relèvent de la catégorie des autres aides ciblées par produit (les mesures qui

4. Pour plus de détail, voir https://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/ag_notif_f.pdf#page=47

ne relèvent ni du soutien des prix du marché ni des aides directes). Il s'agit d'aides à l'assurance récolte et de remboursements liés au programme de prêts d'aide à la commercialisation⁵. Ce tableau agrège également les soutiens liés aux prix de marché (tableau DS 5) et les soutiens directs (tableau DS 6), et ces autres aides pour calculer la MGS totale par produit ;

- Le tableau explicatif DS 8 présente la mesure équivalente du soutien (MES) pour tous les produits. Celle-ci est présentée lorsqu'il n'est pas possible de calculer une MGS par produit comme le prévoit l'accord, ce qui n'est pas le cas des États-Unis qui ne présentent donc pas ce tableau dans leurs notifications ;
- Le tableau explicatif DS 9 présente toutes les mesures autres que ciblées sur un produit spécifique. Il s'agit de la MGS « autre que par produit ».

À partir des données disponibles sur le site de l'OMC, nous avons étudié les notifications américaines de soutien interne à l'agriculture, qui sont fournies chaque année. Nous avons pu reconstituer le total des aides *de minimis* global, par produit et autre que par produit à partir des données du tableau DS 4. Les tableaux DS 6 et DS 9 ont permis d'identifier au sein des aides de crise de la période 2018-2021 celles qui ont été comptabilisées en aides *de minimis* par croisement avec le tableau DS 4.

Les aides *de minimis*

Le régime *de minimis* est une tolérance accordée dans le cadre des règles de l'OMC : tous les soutiens directs, regroupés dans la mesure globale du soutien (MGS), qui représentent moins de 5 % de la valeur du produit comptent pour zéro et ne sont pas comptabilisés en boîte orange. Cette règle est valable pour les soutiens directs ciblés par produits, mais aussi pour les soutiens non ciblés : si la MGS « autre que par produit » est inférieure à 5 % du total de la valeur des produits du pays, elle ne compte pas non plus.

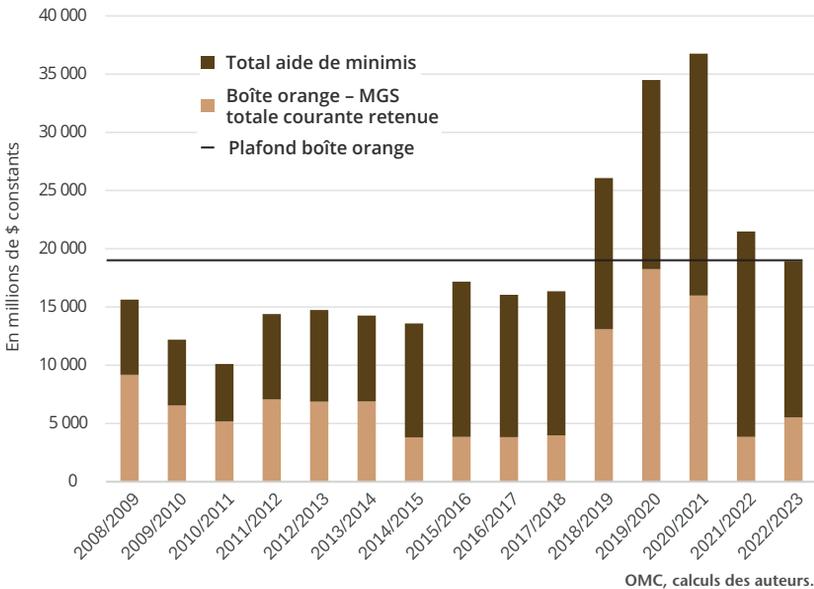
5. Les « prêts d'aide à la commercialisation sans recours » sont des prêts remboursables (avec intérêts) au bout de neuf mois. L'agriculteur met en gage sa récolte, et s'il ne peut pas rembourser son prêt, l'État conserve la marchandise. Ce système a des traits communs avec la politique des prix garantis de la PAC d'avant 1992, puisque l'agriculteur a la garantie d'un achat public à un niveau de prix minimum. Il ne s'agit ici pas d'un prix d'objectif comme défini par les paiements contractuels, mais bien d'un prix seuil, plus bas. Néanmoins, dans les faits, l'État n'achète que finalement rarement la marchandise : si au moment du remboursement, le prix de marché est passé sous le *loan rate*, l'agriculteur touche la différence entre *loan rate* et prix de marché, il s'agit d'un *marketing loan gain*. Si l'agriculteur n'a pas fait de prêt lorsque cette situation se produit, il touche également une subvention du même montant, basée sur le même calcul, appelée *loan deficiency payments*.

2.2. Un recours croissant aux aides *de minimis* depuis 2010

Le graphique 4 illustre l'évolution des dépenses notifiées en boîte orange aux États-Unis depuis 2010 : on constate une augmentation récente du soutien notifié au travers de la MSG totale courante retenue (tableau DS 1), comptabilisée en boîte orange, mais aussi une hausse des aides classées *de minimis*, avec trois paliers d'augmentation :

- de 4,95 milliards de dollars en 2010-2011, elles passent à une moyenne de 7,5 milliards sur la période 2011-2014 ;
- elles se stabilisent ensuite en 2014, lors de la substitution des paiements découplés par des aides contracycliques vers une moyenne de 12,7 milliards entre 2015 et 2019 ;
- elles atteignent enfin des plafonds inédits sur les deux dernières campagnes déclarées, à hauteur de 16,3 et 20,8 milliards.

Graphique 4. Évolution des dépenses classées en boîte orange et en aides *de minimis* aux États-Unis



Le recours aux aides *de minimis* a ainsi permis aux États-Unis de multiplier par 3,6 le total des aides considérées par l'OMC comme des distorsions de concurrence entre 2010 et 2021 (passant de 10,1 à 36,8 milliards), tout en respectant le plafond d'engagement de réduction de la MGS de l'accord, fixé à 19,1 milliards de dollars. Après le départ de Donald Trump, les dépenses classifiables en boîte orange sont redescendues, et restent proches de ce plafond admissible. Pour la dernière campagne disponible, l'année fiscale 2020-2021, les aides *de minimis* sont donc supérieures aux aides comptabilisées en boîte orange, notifiées à 16 milliards.

2.3. L'utilisation des marges de manœuvre permises par l'OMC, l'exemple des aides de crise

Il est important de rappeler qu'aux États-Unis, existe une méthode comptable qui distingue l'année civile de l'année fiscale. Cette méthode de recension des années exerce un impact réel sur les notifications que doivent déposer les États-Unis auprès de l'OMC. Nous avons procédé à une comparaison des montants d'aides déclarés par les États-Unis à l'OMC avec les montants affichés sur le site de l'USDA⁶. Alors que le total des aides directes américaines à l'agriculture pour l'année civile 2020 s'élève à 52 milliards (incluant l'assurance récolte, qui a mobilisé 6,5 milliards), le total des notifications de soutien direct à l'OMC pour la même année ne s'élève qu'à 34,5 milliards (tableau 1), dont seuls 18,2 milliards seront retenus en boîte orange (tableau 2).

Tableau 2. L'écart entre les déclarations américaines par années civiles et les notifications faites à l'OMC par année fiscale

En milliards de dollars	D'après les déclarations USDA pour l'année civile 2020	D'après les notifications OMC pour l'année fiscale 2020
Total des aides directes	52,0	34,5
Total paiements directs hors assurance	45,6	28,2
USDA Pandemic Assistance/CFAP	23,5	11,4
Subventions au titre de l'assurance récolte	6,5*	6,3

USDA – OMC, calculs des auteurs.

* D'après Federal Crop Insurance Corp, « Summary of business report for 2020 thru 2023 », 25 juillet 2022.

6. <https://www.ers.usda.gov/data-products/farm-income-and-wealth-statistics/government-payments-by-program/>

Les données USDA indiquent en effet pour l'année civile 2020 une dépense de 23,5 milliards au titre d'aides exceptionnelles « USDA Pandemic Assistance » qui comprennent principalement le CFAP (*Coronavirus Food Assistance Program*), constitué d'aides directes de crises versées aux producteurs. Mais sur ces 23,5, l'USDA parvient à n'en notifier que 11,4 auprès de l'OMC, en jouant sur la période de déclaration : le CFAP a été divisé en deux volets, un premier de 16 milliards en mai 2021, et un second train en septembre 2021 de 14 milliards. Or, pour l'OMC, c'est l'année fiscale américaine qui est prise en compte, du 01/10/2019 au 30/09/2020 (qui correspond à l'année fiscale 2020). Les paiements qui ont eu lieu à partir du 1^{er} octobre 2020 seront donc pris en compte pour l'année fiscale 2021, ce qui permet aux États-Unis de fractionner le volume important d'aide de crise versé en 2020 lors des notifications et de l'étaler sur les déclarations 2019-2020 et 2020-2021.

2.4. Aide ciblée par produit ou autre que par produit ?

Nous avons considéré l'évolution de la répartition des deux principaux programmes d'aides exceptionnelles versées aux États-Unis entre 2018 et 2021, le CFAP et le MFP (*Market Facilitation Program*), le Programme de facilitation de l'accès aux marchés, une aide accordée aux producteurs fortement touchés par des mesures commerciales de rétorsion chinoises sur la période 2018-2020. Il apparaît alors que selon les années, pour un même programme, le fléchage vers les aides ciblées par produit ou autre que par produit évolue de façon très marquée, sans que la nature ou les modalités de distribution de ces aides aient pourtant évolué sensiblement. Ainsi, sur la campagne 2019-2020, le CFAP a été déclaré en partie en tant qu'aide ciblée par produit (pour 11,4 milliards), et en partie au sein des soutiens qui ne visent pas des produits déterminés (pour 53 milliards). L'ensemble des aides qui ne sont pas ciblées par produit représentant chaque année moins de 5 % de la valeur de la production, celles-ci sont systématiquement basculées dans les aides *de minimis* et non prises en compte en boîte orange. Ces 53 milliards du CFAP ne sont donc pas pris en compte en boîte orange, comme la partie des aides CFAP (1,3 milliard) ciblées sur des produits en particulier pour lesquels les montants dépensés ne vont pas au-delà de 5 % de la valeur de la production du produit considéré. Sur les 11,44 milliards de CFAP notifiés à l'OMC, 10,14 milliards auront donc été comptabilisés en boîte orange. Mais la campagne suivante, la part des soutiens du CFAP déclarés en aide non ciblée augmente

sensiblement : sur les 18,23 milliards notifiés, 7,45 seront déclarés de cette façon et directement comptabilisés en aide *de minimis*, comme 1,9 milliard des 10,8 milliards déclarés en aide ciblée par produit.

La même mécanique est appliquée aux aides du MFP, permettant ainsi aux États-Unis d'exclure la moitié des aides de crises versées de la boîte orange.

Tableau 3. Répartition des aides de crise américaines entre aide ciblée par produit et autre que par produit, et part de ces aides classées sous le régime des aides *de minimis* en milliards de dollars courants

Période notifiée – en milliards de \$ courants	18/19	19/20	20/21
CFAP	NA	11,44	18,28
dont aide <i>de minimis</i>		1,30	9,39
dont aide ciblée par produit		11,39	10,83
dont aide non ciblée par produit		0,05	7,45
MFP	13,95	9,23	0,04
dont aide <i>de minimis</i>	5,86	8,86	0,04
dont aide ciblée par produit	8,76	0,83	0,01
dont aide non ciblée par produit	5,19	8,40	0,03
Total aides exceptionnelles CFAP+MFP	13,95	20,67	18,32
% des aides exceptionnelles classées en aides <i>de minimis</i>	42 %	49 %	52 %

OMC, calculs des auteurs.

3. Un renforcement discret mais palpable des soutiens directs outre-Atlantique, à l'opposé des tendances européennes

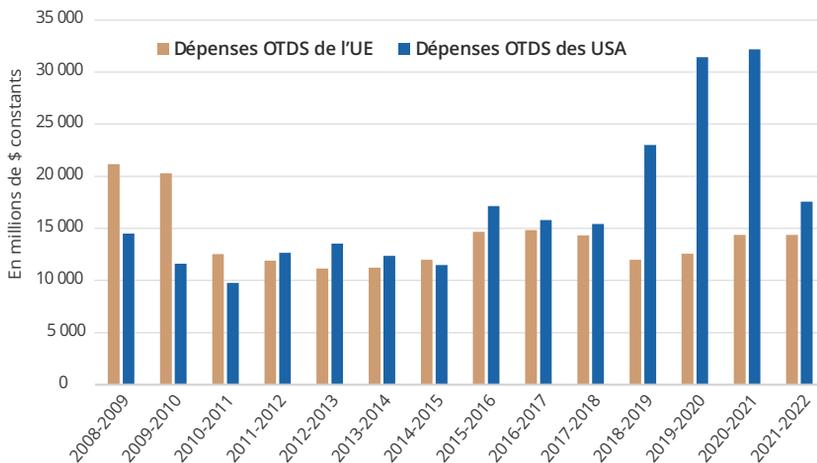
Cette section va se pencher sur une comparaison entre les pratiques de soutiens dont bénéficient les agriculteurs aux États-Unis et dans l'Union européenne. Une telle comparaison est nécessaire et importante, dans la mesure où elle permet d'interpréter les tensions commerciales qui animent ces deux grands exportateurs mondiaux de produits agricoles.

3.1. Le cycle de Doha et l'apparition de l'OTDS

Les États-Unis utilisent de manière intensive la clause *de minimis* pour déplaçonner la boîte orange (Bureau, Gohin et Jean, 2007 ; Guyomard et Butault, 2004). Ce n'est pas le cas de l'Europe, qui, à la demande des pays émergents, s'est engagée, lors du cycle de Doha,

à réduire d'ensemble de ses soutiens ayant un effet sur le commerce (OTDS, ou *Overall Trade-Distorting Support*). L'OTDS est un indicateur qui regroupe les soutiens notifiés en boîte bleue, boîte orange et les soutiens *de minimis*. L'UE s'est engagée à réduire de 75 % son OTDS par rapport à la période 1995-2001 et à respecter un plafond de 27,6 milliards d'euros, ce que les États-Unis ont refusé de faire (graphique 5). C'est l'une des sources du blocage du cycle de Doha.

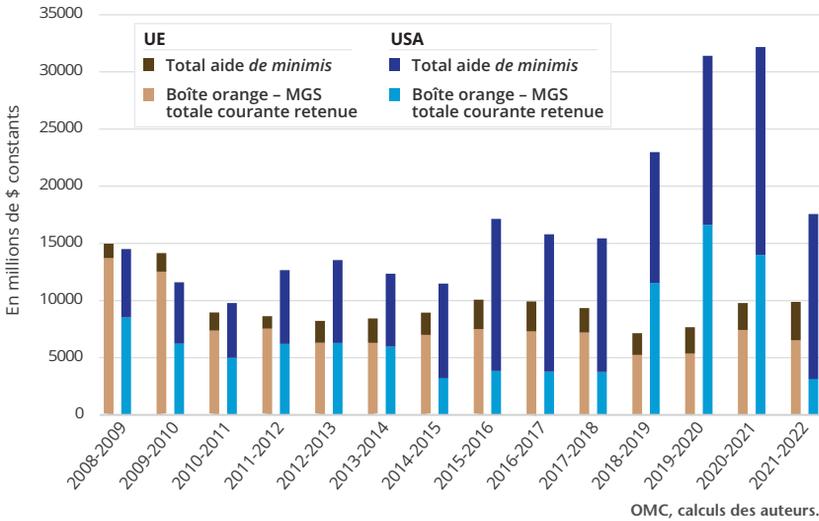
Graphique 5. Évolution comparée des dépenses OTDS aux États-Unis et pour l'UE



OMC, calculs des auteurs.

Il en découle que, depuis 2011, le soutien OTDS des États-Unis est plus élevé que celui de l'UE. Si au départ l'écart était peu sensible entre les deux puissances, il s'est accru sur la période récente, avec la présidence de Donald Trump, avant de refluer sous celle de Joe Biden. Sur la période 2010-2018, cette stratégie a permis aux États-Unis d'afficher un niveau de soutiens en boîte orange inférieur à celui de l'UE, alors qu'en incluant les aides *de minimis* ce soutien était en réalité supérieur (Schnepf, 2021). Rapportés en euros constants, le changement de stratégie américaine et la différence de conduite entre les deux puissances sont clairement observables à partir de 2012 (graphique 6).

Graphique 6. Évolution comparée des dépenses en boîte orange et aides *de minimis* pour l'UE et les États-Unis



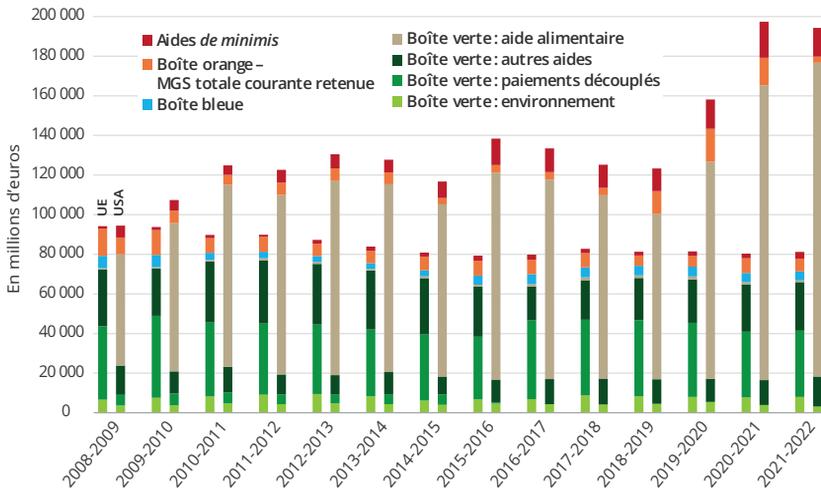
3.2. L'aide alimentaire, un soutien de poids pour l'agriculture américaine

Ce changement de la politique américaine est même visible depuis 2010, lorsqu'on inclut dans les comparaisons, l'ensemble des aides au secteur dont l'aide alimentaire. Tandis que l'UE s'est stabilisée autour d'un niveau réduit de soutiens, les États-Unis ont renforcé considérablement le leur et l'adaptent en fonction des besoins (graphique 7).

L'aide alimentaire, qui représentait sur la période 2010-2019, chaque année, environ 100 milliards de dollars et 75 % des montants totaux du *Farm Bill*, est un soutien indirect de poids pour les agriculteurs américains, qui a été fortement renforcé durant la période Covid. En effet, les *Food Stamps*, ou *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP), sont désormais dématérialisés et crédités sur une carte utilisable uniquement dans les magasins qui disposent d'une licence (*Electronic Benefits Transfer Card*). Cette carte ne permet d'acheter que des produits strictement alimentaires : fruits et légumes, viande, volaille et poisson, produits laitiers, pain, pâtes et céréales. Pour être éligible à l'obtention d'une licence, 50 % des ventes du magasin doivent provenir d'aliments éligibles aux coupons alimentaires ou proposer au moins trois types d'aliments différents dans chacun des

quatre groupes d'aliments de base (céréales et pain ; fruits et légumes ; produits laitiers ; et viande, volaille et poisson) au quotidien ; au moins deux de ces catégories doivent contenir des aliments périssables. L'aide alimentaire vise les produits à cuisiner à domicile, elle est ciblée sur des produits frais et bruts, qui favorisent donc la consommation de produits américains.

Graphique 7. Évolution comparée de l'ensemble des aides au secteur agricole pour l'UE et les États-Unis



OMC, calculs des auteurs.

L'aide alimentaire interne sert également désormais à financer des achats directs aux producteurs : les *farmers* peuvent être payés par les *Food Stamps* dans le cadre des circuits courts. Entre 2013 et 2023, le montant dépensé au titre de l'aide alimentaire dans les marchés fermiers est passé de 17,5 à 42 millions de dollars⁷. Des sommes en forte croissance, mais qui restent modestes au regard des programmes spécifiques de rachat des produits. En 2020 et 2021, les États-Unis ont dépensé 6 milliards de dollars (l'équivalent des subventions assurantielles) en achats directs aux producteurs, via le programme *Farmers to Families Food Box*, mis en place durant la pandémie. La mobilisation de l'aide alimentaire pour subventionner des achats directs semble se

7. Source USDA : <https://www.fns.usda.gov/sites/default/files/resource-files/FY2013-20combine-dFM-DMFauthredemptions.pdf>

poursuivre depuis lors : l'USDA a annoncé en septembre 2022 un nouveau programme doté de 2 milliards de dollars de fonds supplémentaires à destination des banques alimentaires et des programmes de repas à l'école, qui sont fléchés vers des achats directs aux producteurs américains⁸.

Pourtant, les dépenses au titre de l'aide alimentaire ne sont pas comptabilisées dans les soutiens concernés par les engagements de réduction à l'OMC. En effet, la totalité de l'aide alimentaire, y compris la partie qui concerne des achats directs aux producteurs, passe en boîte verte, pour un montant de 120 milliards pour l'année fiscale 2020, et de 170 milliards pour l'année fiscale 2021. Il s'agit pourtant d'un soutien de poids ciblé de façon plus ou moins directe selon les programmes vers des produits agricoles ou agroalimentaires américains, qui incitent donc très largement les bénéficiaires de l'aide alimentaire (41,5 millions de bénéficiaires du programme SNAP en 2021, soit 12,6 % de la population américaine, d'après Jones, Toossi et Hodges, 2022) à prioriser ces produits étasuniens.

4. Quelles réponses des partenaires commerciaux à cette évolution récente de la politique américaine ?

Il est évident que, dans l'état de conflictualité commerciale qui caractérise le secteur agricole depuis les années 1980, tout agissement d'un pays pour soutenir ses agriculteurs, ou pour atténuer les effets d'une réglementation antérieurement adoptée par l'OMC, engendre une réaction d'un autre pays, qui se considère comme pénalisé par des mesures qu'il juge porteuses de distorsion de concurrence. La rivalité commerciale existante entre les États-Unis et l'UE depuis le début des années 1980 illustre ce phénomène de réaction/contre-réaction relatif aux produits agricoles. En réalité, la question agricole oppose depuis fort longtemps les États-Unis et l'UE. Si Washington a toléré la PAC, c'est en raison de la proximité géographique de l'UE avec le bloc soviétique, mais il s'est agi d'une tolérance temporaire qui s'est heurtée aux clivages sur les soutiens internes et externes alloués au secteur agricole, sur les accords SPS ou encore sur les signes de qualité. Que ce soit au GATT ou bien, par la suite, à l'OMC, cette institution a servi en quelque sorte de caisse de résonance à des différends commerciaux anciens et

8. Source USDA : <https://www.usda.gov/media/press-releases/2022/09/14/usda-invests-nearly-2-billion-leverages-american-agriculture-feed>

persistants entre l'UE et les États-Unis, ces derniers, presque de manière inavouée, estimant que l'UE était ingrate au regard des apports financiers antérieurs qui ont permis à l'agriculture européenne de se reconstruire (Petit, 2004).

4.1. Des questionnements, pour l'heure sans conséquence commerciale

Les montants dépensés en faveur des *farmers* de 2019 à 2021 ont bien entendu attiré l'attention des partenaires commerciaux des États-Unis qui ont émis des questions dans le cadre de discussion à l'OMC. Lors des Comités de l'agriculture tenus à l'OMC en 2022, l'Australie, le Brésil, le Paraguay, le Japon et la Nouvelle-Zélande se sont ainsi inquiétés de l'évolution conséquente des montants attribués à l'aide alimentaire interne des États-Unis et du montant de sa boîte verte. L'UE a de son côté émis des questions techniques précises, qui font écho aux points abordés dans cet article :

– Au sujet du programme d'achat de paniers alimentaires des agriculteurs pour les familles (*Farmers to Families Food Box*), l'UE a demandé si les produits alimentaires inclus dans les paniers devaient être originaires des États-Unis ou des produits importés pouvaient-ils aussi être inclus, et si les États-Unis pouvaient garantir que le programme, doté de 6 milliards d'USD, n'avait pas d'effet de distorsion sur les échanges.

En réponse, les États-Unis ont insisté sur le caractère temporaire du programme, admettant que celui-ci avait pour objectifs l'achat de produits agricoles provenant des États-Unis et leur distribution aux personnes démunies, sans se prononcer sur les effets de distorsion potentiels vis-à-vis des échanges⁹.

– Au sujet des aides *de minimis*, l'UE a bien relevé que pour l'année fiscale 2020-2021, le montant du soutien *de minimis* des États-Unis est supérieur à l'actuelle limite de la MGS qui est de 19,1 milliards d'USD, tout en restant compatible avec les règles en vigueur. L'UE a ensuite soulevé la question suivante sur une telle pratique : « Les États-Unis considèrent-ils que cette tendance du soutien de la catégorie orange est compatible avec l'objectif de la réforme prévue par l'Accord sur l'agriculture consistant à "arriver [...] à des réductions progressives substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture" ? »

9. https://agims-qna.wto.org/public/Pages/fr/ViewQnA_Validated.aspx?officialID=100032&caller=http://agims-qna.wto.org/public/Pages/fr/SearchResult.aspx

À nouveau, dans leur réponse, les États-Unis ont insisté sur le fait que ces mesures se voulaient « ciblées et temporaires » et ont estimé que « leur incidence sur les décisions et les marchés des producteurs devait être minime, voire nulle¹⁰ ».

– Au sujet de la répartition des aides entre versements directs ciblés par produits et autres que par produits, les questions des États membres semblent récurrentes sur le sujet, comme en témoignent les questions de la Nouvelle-Zélande posées en 2022¹¹ et celles de l'UE au sujet du programme MFP¹².

La justification avancée par les États-Unis (« Les versements au titre du MFP de 2019 pour les cultures non spécialisées ont été effectués en fonction de la superficie totale des cultures admissibles du producteur, sur la base d'un taux de versement unique par acre fixé pour le comté à partir des superficies et des rendements globaux antérieurs au niveau du comté. Étant effectués par acre et non par produit, les versements ont été notifiés en tant que soutien autre que par produit ») reste questionnable, puisque, comme nous l'avons démontré dans la section précédente, les versements pour un même programme sont notifiés à la fois en tant que soutien spécifique par produit, ou autre que par produit, et la proportion respective de ces catégories varie selon les années.

– Au sujet du choix des États-Unis de procéder à des déclarations par années fiscales au lieu d'années civiles, le Canada a émis quant à lui une interrogation sur l'incidence vis-à-vis du soutien déclaré en boîte orange, demandant aux Américains de préciser quel aurait été leur soutien MGS total en 2019-2020 s'ils n'avaient pas changé leur période considérée en 2019-2020.

La réponse des États-Unis peut s'interpréter comme une fin de non-recevoir : « À la lumière des questions soulevées ces dernières années par plusieurs membres sur la notification des États-Unis concernant le soutien interne, les États-Unis ont achevé un examen de leurs pratiques en matière de notification et sont désormais en mesure de fournir la grande quantité

10. https://agims-qna.wto.org/public/Pages/fr/ViewQnA_Validated.aspx?officialID=103052&caller=http://agims-qna.wto.org/public/Pages/fr/SearchResult.aspx

11. https://agims-qna.wto.org/public/Pages/fr/ViewQnA_Validated.aspx?officialID=103134&caller=http://agims-qna.wto.org/public/Pages/fr/SearchResult.aspx

12. https://agims-qna.wto.org/public/Pages/fr/ViewQnA_Validated.aspx?officialID=100036&caller=http://agims-qna.wto.org/public/Pages/fr/SearchResult.aspx

d'informations devant figurer dans leurs notifications de manière plus précise tout en respectant mieux les délais. Les membres qui souhaitent connaître l'incidence de ces changements peuvent comparer les documents G/AG/N/USA/135/Rev.1 et G/AG/N/USA/135. Les États-Unis encouragent tous les membres, y compris le Canada, à revoir leurs pratiques en matière de notification afin de s'assurer que leurs notifications sont fournies rapidement et sont précises¹³ ».

Ces préoccupations sur l'évolution du soutien interne à l'agriculture étasunienne n'ont pour le moment pas donné lieu à des dépôts de plaintes, malgré les réponses évasives, voire les non-réponses américaines. Et ce, alors que les États-Unis ont pourtant par le passé déposé diverses plaintes à l'OMC, cherchant à déstabiliser les autres puissances : après avoir attaqué la Chine avec succès en 2016 sur le niveau de prix garanti des céréales¹⁴, les États-Unis ont en 2018 défié les aides découplées européennes dans le cadre de l'affaire des olives de table espagnoles, appliquant de façon unilatérale et sans l'aval de l'OMC des taxes antidumping et les droits compensatoires.

4.2. Dans un contexte de blocage de l'outil judiciaire de l'OMC

Ce comportement des États-Unis, qui semblent s'émanciper progressivement du respect des règles du commerce multilatéral et qui prennent de plus en plus de liberté vis-à-vis des États membres de l'OMC, est à replacer dans un contexte bien précis, où le fonctionnement de l'OMC est manifestement entravé. L'OMC a deux fonctions : une *fonction législative*, qui vise à établir des règles encadrant le commerce multilatéral, et une *fonction judiciaire*, qui lui permet d'arbitrer les conflits entre les États membres. Depuis le blocage des négociations du cycle de Doha, et l'absence d'avancées dans les négociations multilatérales, c'est cette dernière fonction qui maintient la raison d'être de l'OMC (Iida, 2004).

Le mécanisme de règlement des différends mis en place par les Accords de Marrakech signés en 1994, vise à permettre de s'assurer du respect par les membres de l'ensemble des engagements pris au sein

13. https://agims-qna.wto.org/public/Pages/fr/ViewQnA_Validated.aspx?officialID=100104&caller=http://agims-qna.wto.org/public/Pages/fr/SearchResult.aspx

14. Voir le site de l'OMC pour le résumé du processus lié à la plainte des États-Unis vis-à-vis du niveau de prix garanti des céréales en Chine : https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds511_f.htm

de l'OMC, et le cas échéant d'exiger de la part d'un État membre une remise en conformité, et d'autoriser ou non la mise en œuvre de sanctions commerciales, via des contre-mesures. Le fonctionnement de l'ORD, régit par le Mémoire d'accord sur le règlement des différends (Mémoire d'accord), fait appel à plusieurs étapes (Burda, 2005) :

– Première étape : les consultations (qui peuvent durer jusqu'à 60 jours). Il s'agit d'une étape préalable où les parties concernées par le différend doivent discuter entre elles pour tenter de trouver une solution « à l'amiable » au conflit. Elles peuvent solliciter l'intervention du directeur général de l'OMC comme médiateur ;

– Deuxième étape : établissement d'un groupe spécial. En l'absence d'accord entre les parties, l'une d'entre elle demande l'établissement d'un groupe spécial, qui doit étudier le différend et rendre ses conclusions. Le délai prévu pour l'établissement d'un groupe spécial est de 45 jours et le groupe a six mois pour achever ses travaux. Le pays incriminé peut s'opposer une fois à l'établissement d'un groupe spécial, mais doit l'accepter ensuite si la demande est à nouveau formulée lors d'une réunion suivante ;

– Troisième étape : le groupe spécial rend son rapport aux deux parties, et le distribue trois semaines plus tard à l'ensemble des membres de l'OMC. Ce rapport conclut sur le caractère conforme ou non de la mesure incriminée par rapport aux règles de l'OMC, et peut émettre des recommandations ;

– Quatrième étape : dans les 60 jours suivants, le rapport devient une décision ou une recommandation de l'ORD. Seul un consensus de tous les membres de l'OMC peut permettre de rejeter le rapport du groupe spécial.

Les deux parties peuvent ensuite faire appel du rapport si elles estiment que le groupe spécial a fait une mauvaise interprétation du droit.

Si l'une des parties fait appel, celui-ci est ensuite traité par l'Organe d'appel permanent. Il est constitué de sept juges, nommés pour quatre ans, représentatifs de la composition de l'OMC. D'après l'OMC, « il doit s'agir de personnes dont l'autorité est reconnue en matière de droit et de commerce international et qui n'ont aucune attache avec une administration nationale ». Trois des sept juges sont mobilisés pour examiner chaque appel. La procédure d'appel ne peut dépasser 90 jours et confirme, infirme ou modifie les conclusions du groupe spécial. Trente jours après la publication du rapport, celui-ci est adopté

par l'ORD. Seul un consensus des membres de l'OMC peut rejeter le rapport de l'organe d'appel. Les décisions de l'ORD doivent entraîner une mise en conformité rapide de la part de l'État incriminé, qui s'expose à des sanctions commerciales (contre-mesures) s'il ne s'exécute pas dans les délais imposés.

La procédure de règlement des différends est donc théoriquement rapide, elle est censée durer au total un an et trois mois avec appel. Si les délais ne sont pas toujours respectés dans les faits (Davey, 2005), son efficacité a permis de renforcer la sécurité et la prévisibilité du système commercial international (Burda, 2005). La menace de contre-mesures validées par l'ORD renforce la crédibilité du système et permet de contraindre les États membres à respecter leurs engagements (Bown, 2004). Mais le fonctionnement de l'OMC est entravé depuis 2019 en l'absence du renouvellement des juges chargés d'arbitrer les conflits internationaux au sein de l'organe d'appel du règlement des différends. Les États-Unis ont en effet refusé de nommer un nouveau juge, car ils considèrent que l'Organe d'appel de l'ORD sur la période récente est sorti de sa compétence exclusive qui visait à ne juger que le respect du droit, et s'est arrogé par sa jurisprudence un véritable pouvoir normatif, lui permettant de juger aussi les faits (Paul et Jeudy, 2021; Sierpinski et Tourard, 2019). Les juges de l'ORD devant être élus à l'unanimité par les membres de l'OMC, l'Organe d'appel ne peut plus fonctionner depuis la fin du mandat de deux des trois derniers juges restants, le 11 décembre 2019. Depuis lors, les membres demandent régulièrement aux États-Unis à l'occasion des réunions de l'ORD de revenir sur leur décision et de permettre de nommer de nouveaux juges, ce que les États-Unis ont refusé pour la 78^e fois lors de la réunion du 26 juillet 2024, demandant plutôt une réforme profonde du fonctionnement de l'ORD.

Dans l'attente d'une solution pour permettre à l'Organe d'appel et à l'ORD de fonctionner à nouveau normalement, certains membres de l'OMC ont convenu d'un arrangement temporaire le 30 avril 2020 pour régler leurs conflits commerciaux : l'arrangement multipartite concernant une procédure arbitrale d'appel provisoire (AMPA)¹⁵. L'article 25 du Mémoire d'accord prévoit en effet que des membres de l'OMC puissent se mettre d'accord sur une procédure arbitrale d'appel provisoire qui se substitue à l'organe d'appel tant que

15. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=:/Jobs/DSB/1A12.pdf&Open=True>

le fonctionnement de celui-ci n'est pas rétabli. Un groupe de dix arbitres a ainsi été constitué le 31 juillet 2020 par les membres participants, et les appels liés aux rapports des groupes spéciaux de l'ORD sont examinés par trois de ces dix arbitres, lorsque le litige concerne deux des membres participants à cet accord temporaire.

Ce nouvel outil d'arbitrage des conflits a rendu sa première décision le 21 décembre 2022, dans une affaire opposant la Colombie à l'UE¹⁶. L'AMPA a invalidé l'appel de la Colombie et juge que les droits anti-dumping institués par la Colombie sur les frites congelées originaires de Belgique, d'Allemagne et des Pays-Bas enfreignent les règles de l'OMC. À l'heure actuelle, 52 des 164 membres de l'OMC ont rejoint l'accord temporaire de l'AMPA (Australie, Bénin, Brésil, Canada, Chine, Chili, Colombie, Costa Rica, Équateur, les 27 membres de l'UE, Guatemala, Hong Kong, Islande, Macao, Mexique, Monténégro, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Norvège, Pakistan, Pérou, Singapour, Suisse, Ukraine et Uruguay). Répondant aux préoccupations américaines, l'AMPA vise à raccourcir les délais de traitement de l'appel et réprecise le cadre de son action, qui ne doit pas permettre un nouvel examen des faits expertisés par le rapport du groupe spécial (Gervais et Ouellet, 2019).

Si la création de l'AMPA permet d'apporter un début de solution au blocage de l'OMC, il n'a d'utilité que pour les membres qui font partie de cet accord, et les États-Unis n'en font pas partie. Ainsi, si l'on considère l'exemple des olives de table précédemment cité, l'UE a sollicité l'ouverture d'un groupe spécial en 2019, dont le rapport présenté en novembre 2021 donne raison à l'UE et acte que les droits antidumping et antisubventions appliqués par les États-Unis sur les importations d'olives en provenance d'Espagne étaient illégaux (Courleux et Carles, 2020). À la suite de la publication de ce rapport, UE et États-Unis ont convenu ensemble d'un délai raisonnable de remise en conformité, qui expirait au 14 janvier 2023. Un nouveau rapport publié en février 2024 a néanmoins confirmé que les États-Unis ne se sont toujours pas mis en règle avec les conclusions du rapport de 2021, ce qui ne les a pas empêchés de prolonger pour cinq ans les taxes antidumping et les droits compensatoires en juillet 2024.

16. https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds591_f.htm

5. Conclusion

Le secteur agricole et alimentaire demeure, comme on l'a souligné dans la première partie, stratégique pour les États-Unis. Il a été, depuis les années 1950, jusqu'à une période récente, l'un des rares à résister à la montée des déficits qui a caractérisé le secteur industriel. Pour préserver ce secteur, les États-Unis se sont de surcroît engagés dans une compétition avec l'UE depuis que celle-ci est devenue une puissance agricole qui a intensifié la concurrence sur les marchés internationaux (Pouch et Raffray, 2022b). Si les deux rivaux transatlantiques entendent coopérer pour constituer un bloc occidental puissant face au groupe des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud), mais surtout face à l'affirmation du *Food Power* russe depuis 2014, et qui s'affirme de plus en plus depuis le début de la guerre en Ukraine, sans oublier les projections en matière de réchauffement climatique, dont la Russie serait la grande bénéficiaire sur le plan agricole, il n'en reste pas moins important, voire décisif, pour les Américains, de récupérer leur place de premier agro-exportateur mondial, au détriment des Européens. En réalité, le bloc occidental est bel et bien fissuré (Pouch et Raffray, 2025).

Comme cela a été également indiqué, il s'agit d'un objectif qui se présente comme difficilement atteignable désormais, au regard des projections 2031, établies par l'USDA. La nécessité de protéger le secteur agricole se fait ainsi d'autant plus prégnante, et sur la période récente, les États-Unis semblent suivre une tendance contraire à celle de l'UE : après avoir supprimé les aides découplées en 2014 et réintégré les mesures contracycliques, les États-Unis utilisent maintenant les marges de manœuvre à leur disposition pour respecter leurs engagements vis-à-vis de l'OMC, tout en parvenant à renforcer substantiellement leur soutien à l'agriculture et à augmenter la part des soutiens classés en boîte orange.

Il s'ensuit que, plus que jamais, les tensions commerciales qui portent sur les biens agricoles et alimentaires sont emblématiques de l'état de rivalité qui caractérise depuis une quarantaine d'années les relations internationales, conduisant à dire que l'agriculture, de par sa fonction nourricière, est un bien singulier. Concernant les États-Unis, il est manifeste que le secteur agricole forme l'un des derniers à pouvoir être sauvé des assauts de la concurrence internationale, et à contenir le déclin relatif de l'économie américaine. Un lourd défi pour Washington, surtout avec le retour de Donald Trump. Sa politique commerciale, très agressive, devrait induire des mesures de rétorsions

de la part des pays vers lesquels la hausse des droits de douane américains s'appliquera, en particulier dans le domaine agricole, justifiant ainsi une nouvelle vague d'aides exceptionnelles pour les agriculteurs. L'ère de la conflictualité commerciale s'installe, et la défaillance de la gouvernance mondiale en la matière semble lui faciliter la tâche (Siroën, 2023).

Références

- Bourguinat H., 1985, *L'économie mondiale à découvert*, Paris, Calmann-Lévy.
- Bown C. P., 2004, « On the economic success of GATT/WTO dispute settlement », *Review of Economics and Statistics*, vol. 86, n° 3, pp. 811-823.
- Bown C. P. et S. Keynes, 2020, « Why Trump shoots the sheriffs : The end of WTO dispute settlement 1.0 », *Journal of Policy Modelling*, vol. 42, n° 4, pp. 799-819.
- Burda J. 2005, « L'efficacité du mécanisme de règlement des différends de l'OMC : vers une meilleure prévisibilité du système commercial multilatéral », *Revue québécoise de droit international*, vol. 18, n° 2, pp. 1-37.
- Bureau J.-C., A. Gohin et S. Jean, 2007, « La PAC et la négociation OMC », in : P. Chalmin et D. Bureau, *Perspectives agricoles en France et en Europe*, Paris, La Documentation française, pp. 109-124.
- Courleux F. et Carles J., 2020, « Le multilatéralisme agricole depuis l'OMC : entre échec et renouveau », in : S. Abis (ed.), *Le Déméter 2020*, Paris, IRIS éditions/Club Déméter, pp. 63-79.
- Cyncinatus M. et Floch J.-M., 1992, « La Communauté européenne est devenue une grande puissance exportatrice de produits agroalimentaires », *Économie et Statistique*, n° 254-255, mai-juin, p. 7-18.
- Davey W. J., 2005, « The WTO dispute settlement system : The first ten years », *Journal of International Economic Law*, vol. 8, n° 1, p. 17-50.
- Delorme H. et Kroll J.-C., 2002, « L'Accord agricole de Marrakech : contenu mise en oeuvre et perspectives », *Mondes en développement*, n° 117, pp. 55-63.
- Gervais N. et Ouellet A.-P., 2019, « L'échappée belle : AMPA ou MPIA. Quatre lettres au secours du système de règlement des différends à l'OMC », *Revue québécoise de droit international*, vol. 32, n° 2, pp. 29-57.
- Guyomard H. et J.-P. Butault, 2004, « La PAC de juin 2003 et les négociations agricoles internationales à l'OMC : compatibles ? », *INRA Sciences sociales*, n° 4-5-03.
- Iida K., 2004, « Is WTO dispute settlement effective ? », *Global Governance*, vol. 10, n° 2, avril-juin, pp. 207-225.

- Jones J. W., S. Toossi et L. Hodges, 2002, *The food and nutrition assistance landscape : Fiscal year 2021 annual report*, Washington D.C., US Department of Agriculture, Economic Research Service.
- Lorgeril C. de et T. Pouch, 2006, « Structure et évolution du commerce extérieur agroalimentaire américain. Une interprétation économétrique (1967-2001) », *Économie appliquée*, vol. 59, n° 1, mars, pp. 59-92.
- Paul L. et B. P. Jeudy, 2021, « Le blocage de l'OMC, un révélateur de la crise du multilatéralisme », *Bulletin de la Banque de France*, n° 234-5, mars-avril.
- Petit Y., 2004, « L'agriculture, pomme de discorde dans les relations euro-américaines », *Relations internationales*, n° 120, hiver, pp. 463-477.
- Pouch T. et M. Raffray, 2022a, « L'agriculture par temps de guerre », *L'économie politique*, n° 94, pp. 84-95.
- , 2022b, « Entre soutiens et conflits, les échanges agricoles transatlantiques depuis 1945 », *Potomac Papers*, n° 44, Ifri, juin.
- , 2025, « Mondialisation, guerre et fin de cycle hégémonique agricole et alimentaire », *Actuel Marx*, n° 77, pp. 190-208.
- Schnepf R., 2021, « EU agricultural domestic support : Overview and comparison with the United States », *CRS Report*, n° R46811.
- Sierpinski B. et H. Tourard, 2019, « Mise à l'épreuve du système de règlement des différends de l'OMC. Est-ce un rejet du multilatéralisme ou une mise en cause de l'ordre économique actuel ? », *Revue internationale de droit économique*, vol. 33, n° 4, pp. 423-447.
- Siroën J.-M., 2023, « Démondialisation et démultilatéralisation : retour vers le pire ? », *Revue internationale et stratégique*, n° 132, pp. 77-85.
- USDA, 2022, *Agricultural projections to 2031, USDA long-term projections*, Washington D.C., US Department of Agriculture, février, <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/USDA-Agricultural-Projections-to-2031.pdf>