

Collectif Stratégies Alimentaires et Plate-Forme Souveraineté Alimentaire

La PAC après 2013 peut-elle se passer de la régulation des marchés?

31 mai et 1^{er} avril 2010

Les subventions de la PAC sont incompatibles avec l'accord agricole de l'OMC

Jacques Berthelot, Solidarité

PLAN

I – Le SGEDE autorisé de l'UE est nettement inférieur à celui qu'elle a calculé

- 1°) Le soutien *de minimis* spécifique par produit n'est pas de 5% de la valeur de la production agricole totale comme le soutien *de minimis* autre que par produit
- 2°) La non prise en compte des subventions aux aliments du bétail

II – Le SGEDE appliqué de l'UE est considérablement supérieur à celui notifié par l'UE

- 1°) Les soutiens de la MGS spécifique par produit ont été en moyenne de 60,973 Md€ dans la période de base 1995-00 et non des 48,425 Md€ notifiés
- 2°) Pourquoi le RPU et la BB sont couplés, donc dans la MGS astreinte à réduction
- 3°) Les subventions de la MGS autre que par produit (APP) ont été très sous-notifiées
- 4°) Le SGEDE appliqué en moyenne sur la période 1995-00 et en 2006-07

III – Comparaison entre les soutiens notifiés à l'OMC et les dépenses de la PAC

- 1°) La majeure partie de la MGS SP ne correspond pas à des subventions
- 2°) Les deux raisons secondaires : les aides d'Etat et les différences de calendrier

IV – Toute la boîte verte a des effets de distorsion des échanges pour les exportations

V – La nécessité d'élargir et de simplifier la définition des subventions à l'exportation

Conclusion

La compatibilité des aides directes, et plus généralement de l'ensemble des subventions de la PAC, avec l'Accord sur l'agriculture (AsA) de l'OMC pose des questions méthodologiques d'interprétation et de respect de ses règles. Cette compatibilité doit être évaluée davantage vis-à-vis du Projet de modalités agricoles du 6 décembre 2008 que de l'AsA que ce projet veut modifier, tout en affirmant que les nouvelles propositions s'appuient sur les règles de l'AsA. Ce Projet n'est pas bouclé puisque de nombreuses propositions continuent à faire débat, notamment sur les chiffres de réduction relatifs aux trois piliers de l'accès au marché, des soutiens internes et de la compétition à l'exportation, même si tous les Membres de l'OMC ont accepté de poursuivre les négociations sur la base de ce Projet de modalités, faute pour les pays en développement (PED) d'en avoir compris les pièges.

Pour les négociateurs de l'UE et la quasi-unanimité des économistes, le Projet de modalités est parfaitement compatible avec la PAC actuelle. Il faut d'ailleurs se rappeler que, à toutes les étapes de la PAC depuis sa création, elle a été conçue et réformée compte tenu des contraintes imposées par les négociations du GATT (Dillon Round en 1961-62 et Uruguay Round de

1986-94) puis de l'OMC (Doha Round depuis fin 2001), du moins de l'interprétation que l'UE a faite de ces contraintes. Un rapport du Parlement européen de juin 2009¹ a confirmé la compatibilité de la PAC actuelle avec ce Projet de modalités, compte tenu des décisions du Bilan de santé du 20 novembre 2008.

Autrement dit l'UE pourrait honorer la baisse de 80% des soutiens agricoles autorisés assujettis à réduction, le SGEDE – soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges – de la fin de la période de mise en oeuvre du Doha Round (DR). Le SGEDE est la somme de : la MGS totale (mesure globale de soutien ou boîte orange) + le soutien *de minimis* spécifique par produit (dmSP) + le soutien *de minimis* autre que par produit (dmAPP) + la boîte bleue (BB).

La MGS totale rassemble les soutiens internes considérés comme ayant des effets de distorsion des échanges parce que liés (couplés) au niveau de prix ou de production de l'année en cours Elle se compose de 2 catégories : 1) des MGS spécifiques par produit (SP) qui comprennent des "soutiens des prix du marché" (SPM) – qui sont en fait des faux SPM du fait de leur mode de calcul absurde (on y reviendra) – et des subventions couplées (liées) à la production ou au prix de l'année courante; 2) la MGS autre que par produit (APP) des subventions aux intrants multi produits : assurances, crédit et carburants agricoles, irrigation, etc.

Le soutien *de minimis* SP : si la MGS SP calculée est inférieure à 5% de la valeur de la production du produit, elle n'est pas incluse dans le total des MGS SP de l'année considérée. Le soutien *de minimis* APP : si la MGS APP calculée est inférieure à 5% de la valeur de la production totale, elle n'est pas incluse dans la MGS APP de l'année considérée.

La boîte bleue (BB) comprend les aides directes partiellement découplées des réformes de la PAC de 1992 et 1999 car basées sur les surfaces, rendements et têtes de bétail passés de chaque exploitant : 1986-91 pour les rendements, 1989-91 pour les surfaces et 1991 ou 1992 pour les têtes de bovins.

A côté de la réduction de 80% du SGEDE autorisé, l'UE a aussi accepté de réduire de 70% la MGS totale autorisée, celle au 31 juin 2001, dite MGS totale consolidée finale (MTCF).

On montrera que l'UE ne peut pas honorer la baisse de 80% du SGEDE parce que son niveau *autorisé* est moindre que celui qu'elle a calculé alors que son niveau *appliqué* est très supérieur à celui notifié. En outre on verra que toutes les aides de la boîte verte ont des effets de distorsion des échanges lorsque les produits sont exportés.

I – Le SGEDE autorisé de l'UE est nettement inférieur à celui qu'elle a calculé

Le SGEDE *autorisé* que l'UE devra réduire de 80% à la fin de la période de mise en oeuvre du DR est celui de la période de base 1995-00, celle de mise en oeuvre de l'Uruguay Round (UR). Selon les simulations faites par le Canada en mai 2006 et endossées par l'UE et l'OMC, ce SGEDE autorisé de l'UE serait de 110,305 Md€ [67,159 pour la MGS totale consolidée finale (MTCF) + 11,129 (dmAPP) + 11,129 (dmSP) + 20,888 (BB)] et sa réduction de 80%

¹ Gide Loyrette Nouel, *Stocktake of the WTO Agricultural Negotiations after the Failure of the 2008 Talks*, <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=26848#search=%20Stocktake%20of%20the%20WTO%20Agricultural%20Negotiations>

l'abaisserait à 22,061 Md€ à la fin de la mise en œuvre du DR. Mais ce calcul contredit les règles de l'AsA sur deux points : le soutien *de minimis* spécifique par produit (dmSP) autorisé n'est pas de 5% de la valeur de la production agricole totale et les subventions aux aliments du bétail confèrent des MGS spécifiques par produit à toutes les productions animales. Il en résulte que le SGEDE autorisé est seulement de 90,496 Md€ et sa réduction de 80% l'abaisserait à 18,099 Md€ à la fin de la mise en œuvre du DR².

1°) Le soutien de minimis spécifique par produit n'est pas de 5% de la valeur de la production agricole totale comme le soutien de minimis autre que par produit

Le paragraphe 30 sur le soutien *de minimis* du Projet de modalités affirme être conforme à la définition du soutien *de minimis* spécifique par produit (dmSP) de l'AsA : "*Les niveaux de minimis visés à l'article 6:4 a) de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay pour les pays développés Membres (c'est-à-dire 5 pour cent de la valeur totale de la production d'un produit agricole initial d'un Membre dans le cas du de minimis par produit et 5 pour cent de la valeur de la production agricole totale d'un Membre dans le cas du de minimis autre que par produit)*". C'est un péché par omission puisque l'article 6.4 de l'AsA 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 correspondant*" (non souligné dans le texte). Autrement dit, dès qu'un soutien couplé spécifique par produit (SP) atteint 5% de la valeur de production du produit, il perd son soutien dmSP et acquiert une MGS SP qui est ajoutée à la MGS totale appliquée, et la valeur de production de ce produit est ajoutée à la valeur de production de tous les produits ayant des MGS SP.

H. de Gorter et J.D. Cook confirment cette interprétation : "*Le plafond du soutien de minimis spécifique par produit est inférieur à 5 pourcent de la valeur de la production totale parce que le soutien de certains produits dépasse 5 pourcent de la valeur de leur production et ainsi n'est pas inclus dans la MGS*"³. Pour Ivan Roberts aussi, "*Quand le soutien d'un produit est compté dans la MGS d'un Membre, le pays ne sera pas éligible à une exemption de minimis pour ce produit*"⁴. Pour le Service de recherche du Congrès des Etats-Unis (EU) aussi, "*Le soutien spécifique par produit qui est inférieur à 5% de valeur de production d'un produit est jugé suffisamment bénin pour ne pas avoir à être inclus dans le calcul de la MGS*"⁵.

La raison inavouée pour laquelle le Projet de modalités a violé la règle sur le soutien dmSP est que plusieurs Membres n'ont pas notifié la valeur de la production des produits pour lesquels ils ont calculé la MGS, donc ne pouvaient pas vérifier si cette MGS SP était inférieure à 5% de la valeur de production du produit. Cela a été le cas du Japon jusqu'en

² J. Berthelot, *L'UE ne peut réduire ses soutiens agricoles internes dans le Doha Round*, Solidarité, 2 septembre 2009, http://www.solidarite.asso.fr/article.php3?id_article=99

³ Harry de Gorter and J. Daniel Cook, 2006. *Domestic Support in Agriculture: The Struggle for Meaningful Disciplines*, in "Trade, Doha and Development: a window into the issues", http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/239054-1126812419270/7.DomesticSupport_updated_on12Dec05.pdf

⁴ Ivan Roberts, *WTO Agreement on agriculture. The blue box in the July framework agreement*, ABARE, March 2005, <http://abareonlineshop.com/product.asp?prodid=12989>

⁵ CRS, *Potential Challenges to U.S. Farm Subsidies in the WTO*, April 26, 2007, <http://opencrs.com/document/RL33697/2007-04-26>

2004 (dernière année notifiée) et de l'UE jusqu'en 1999-2000 puisque la valeur de la production par produit n'est apparue que de 2000-01 à 2006-07, dernière année notifiée. Cette absence de données sur la valeur de la production des produits de l'UE et du Japon notifiée avec une MGS SP explique pourquoi les simulations du Canada ont utilisé 5% de la valeur de la production agricole totale pour l'ensemble des soutiens dmSP comme cela est la règle seulement pour le soutien *de minimis* autre que par produit (dmAPP).

Le Secrétariat de l'OMC aurait dû leur demander de rectifier leurs notifications en ajoutant la valeur de la production de chaque produit, ce qui n'aurait pas présenté de difficultés puisque Solidarité a reconstitué ces valeurs pour l'UE⁶. Mais le Secrétariat de l'OMC comme le Président du Comité spécial sur l'agriculture qui négocie le DR se sont toujours refusés à intervenir pour signaler aux Membres leurs interprétations erronées des règles de l'OMC. Ayant interrogé en 2001 le Secrétariat de l'OMC sur les sous-notifications de l'UE et des EU à l'OMC, Gabrielle Marceau, alors à l'Organe de règlement des différends et actuellement dans le Cabinet de Pascal Lamy, a répondu : *"Il est bien clair que l'OMC n'a ni les ressources ni les compétences pour agir comme "police" de ces notifications... Il appartient à chaque Membre de faire ces vérifications... C'est cela l'esprit même de tout le système de règlement des différends : chaque pays Membre agit comme chien de garde du système"*⁷. C'est pourquoi aussi les rapports de l'OMC sur l'examen des politiques commerciales des Membres – son second rôle à côté du règlement des différends – sont toujours élogieux pour tous les Membres car ils sont réalisés à partir des seules informations que les Membres veulent bien communiquer au Secrétariat de l'OMC.

Les conséquences de l'interprétation erronée de la règle sur le soutien dmSP se font surtout sentir quand on les joint au refus de l'UE et des autres Membres développés de l'OMC de considérer les aliments du bétail comme des intrants.

2°) Le refus des pays développés de prendre en compte les subventions aux aliments du bétail

Les pays développés ont refusé de considérer leurs subventions aux aliments du bétail (céréales, oléagineux et protéagineux) comme des subventions aux intrants à notifier dans la MGS SP des produits animaux (viandes, œufs, produits laitiers) tirés de ces aliments. Pourtant le Centre de recherche du Congrès a reconnu que *"La liste des produits qui normalement ne reçoivent pas des aides directes comprend les viandes, la volaille, les fruits, les légumes, les noix, le foin, et les plants. Les producteurs de ces produits peuvent être affectés par les programmes de soutien parce que l'intervention dans un secteur agricole peut influencer la production et les prix dans un autre. Par exemple les produits agricoles de programme tels que le maïs sont des intrants d'alimentation animale pour le bétail"*⁵. Pour l'OCDE aussi, *"Les subventions aux intrants constituent généralement des paiements explicites ou implicites réduisant le prix payé par les agriculteurs pour des intrants variables (par exemple les engrais, les aliments du bétail...)"*⁸. Mais l'OCDE justifie la non prise en compte directe des subventions aux aliments du bétail car elle prétend les prendre en compte indirectement avec

⁶ Jacques Berthelot, *Evaluation des soutiens agricoles internes de l'UE ayant des effets de distorsion des échanges en vue de reconstruire des règles des échanges agricoles soutenables*, Solidarité, 5 septembre 2006, <http://solidarite.asso.fr/ENG/home/textes2006.htm>; *Répéter mille fois un mensonge et il devient la vérité : le soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges de l'UE et des EU est énorme et non minime*, Solidarité, 16 août 2008, <http://www.solidarite.asso.fr/home/textes2008drapeaux.htm>.

⁷ Réponse du 27-02-2001 dans un forum sur internet.

⁸ OCDE, *Mesures de soutien à l'agriculture et méthode d'évaluation des politiques*, 2002.

l'artifice du concept de "*surcoût de l'alimentation animale*"⁹. D'ailleurs l'UE notifie dans la MGS certaines subventions aux aliments du bétail comme celles au fourrage séché (pour 159 M€ en 2006-07), ainsi qu'au lait écrémé pour l'aliment-veau (pour 513 M€ en moyenne de 1995 à 2000), montrant qu'elle est consciente qu'il s'agit d'aides couplées. Et les EU notifient aussi dans la MGS les subventions sur les cotisations de pâturage sur les parcours publics¹⁰.

Puisque ces subventions aux aliments du bétail confèrent des MGS spécifiques par produit (SP) à tous les produits animaux, cela augmente la valeur de la production agricole des produits avec MGS SP et réduit la valeur de la production des produits sans MGS SP. Pour l'UE la valeur moyenne de la production des produits avec MGS SP s'élève alors de 122,922 Md€ à 201,323 Md€ dans la période de base si bien que, pour 222,577 Md€ de valeur moyenne de la production agricole totale, la valeur moyenne des produits sans MGS SP s'effondre à 21,253 Md€ et le soutien *de minimis* SP autorisé, qui est de 5% de cette valeur, tombe à 1,063 Md€. Corrélativement la BB moyenne a été réduite à 11,145 Md€ au lieu de 20,888 Md€ parce que 9,743 Md€ d'aides directes allant aux céréales, oléagineux et protéagineux destinés aux aliments du bétail ont été transférées aux MGS SP des produits animaux ayant consommé ces aliments.

Par conséquent le SGEDE autorisé pour 1995-00 tombe à 90,496 Md€ [67,159 (MTCF) + 1,063 (dmSP) + 11,129 (dmAPP) + 11,145 (BB)] au lieu de 110,305 Md€ selon les simulations du Canada. Et une réduction de 80% donne un SGEDE autorisé de 18,099 Md€ à la fin de la période de mise en oeuvre du Doha Round.

II – Le SGEDE appliqué de l'UE est considérablement supérieur à celui notifié par l'UE

Le SGEDE appliqué de l'UE dans la période 1995-00 et jusqu'à nos jours est considérablement supérieur à ses notifications à l'OMC et qu'elle projette à l'avenir. En effet d'une part la MGS SP a été supérieure comme on vient de le voir et, d'autre part, depuis 2005 les Droits à paiement unique (DPU) ne sont pas découplés, pas plus que la Boîte bleue. Enfin l'UE a très fortement sous-notifié à l'OMC ses aides de la MGS autre que par produit comparativement à celles notifiées à l'OCDE.

Le fait que les soutiens de la boîte bleue (BB) et des MGS SP qui subsistent continuent à être transférés au RPU (régime de paiement unique) ne change donc pas le SGEDE total appliqué. De toute façon, les aides de la BB font partie du SGEDE, que l'UE a accepté de réduire.

1°) Les soutiens de la MGS spécifique par produit ont été en moyenne de 60,973 Md€ dans la période de base 1995-00 et non des 48,425 Md€ notifiés

Le transfert d'une partie des aides de la BB aux céréales, oléagineux et protéagineux ayant servi d'aliments du bétail a eu le double effet de réduire la BB et d'augmenter les MGS spécifiques des produits animaux ayant consommé ces aliments, et on arrive à une MGS SP effective de 60,973 Md€ moyenne dans la période 1995-00 au lieu des 48,425 Md€ notifiés.

⁹ J. Berthelot, *Le dumping total de l'Union européenne et des Etats-Unis sur les céréales et produits animaux*, Solidarité, 16 janvier 2006

(http://www.solidarite.asso.fr/article.php3?id_article=96&debut_documents_joints=30#pagination_documents_joints).

¹⁰ J. Berthelot, *Les Etats-Unis ne peuvent réduire leurs soutiens agricoles dans le Doha Round*, Solidarité, 1^{er} août 2009, <http://www.solidarite.asso.fr/home/textes2008drapeaux.htm> Il ya aussi une version courte.

Les 12,548 Md€ supplémentaires viennent : 1) d'une part des MGS SP des produits animaux conférées par les subventions aux aliments du bétail consommés par ces différents produits : lait (4,078 Md€), viande bovine (2,630 Md€), viande porcine (2,522 Md€), viande de volailles et œufs (1,358 Md€), et 2) d'autre part des MGS SP conférées : aux tourteaux oléagineux issus de la production de l'UE (800 M€) et aux protéagineux (525 M€), ainsi que par les subventions à la matière grasse du lait (428 M€) et au lait écrémé pour caséine (207 M€), que l'UE n'a pas notifiées¹¹.

De même, en 2006-07, dernière année notifiée, la MGS SP s'est accrue non seulement des mêmes subventions de 12,548 Md€ (on n'a pas le temps de calculer leur hausse dans l'UE-27) mais surtout des 30,672 Md€ du RPU, nets de 9,743 Md€ d'aides directes de la BB aux aliments du bétail déjà incluses dans les 12,548 Md€ ci-dessus déjà transférés à la MGS SP, soit 20,929 Md€. Et il faut ajouter les 2,290 Md€ du RPUS (régime de paiement unique à la surface) pour 10 des 12 nouveaux Etats membres d'Europe de l'Est.

2°) Pourquoi le RPU et la BB sont couplés, donc dans la MGS astreinte à réduction

N'importe quelle poursuite contre le RPU à l'OMC est sûre de le faire tomber dans la boîte orange (ou MGS) des soutiens couplés, pour les raisons suivantes :

1) Le RPU contredit la condition b) du paragraphe 6 de l'Annexe 2 de l'AsA sur le "soutien au revenu découplé : *"Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base"*. En effet, après le jugement de l'Organe d'appel de l'OMC du 3 mars 2005 sur le coton selon lequel les paiements directs fixes des EU ne sont pas dans la boîte verte – donc sont dans la boîte orange puisqu'il faut bien qu'ils soient quelque part – parce que non pleinement découplés du fait de l'interdiction pour les agriculteurs de produire des fruits et légumes et du riz sauvage, le RPU sera bien plus facilement jugé comme étant dans la boîte orange puisque, outre la même interdiction de produire des fruits et légumes – même si cette interdiction a été levée en 2009 où les aides à la transformation ont été transférées au RPU –, de nombreux autres produits sont frappés de plafonds de production : lait et betterave sucrière (persistance des quotas jusqu'en mai 2015 pour le lait et sans date limite pour la betterave), vin (droits de plantation requis jusqu'en 2016), coton et tabac à la production plafonnée.

De nombreux rapports ont souligné la fragilité du statut des aides directes fixes des EU après la condamnation de celles allant aux producteurs de coton. Ainsi pour le rapport du Service de Recherche du Congrès du 25 octobre 2006, *"Cette découverte particulière... établit un précédent pour interpréter le statut de notification des paiements directs des EU. En tant que tel, le jugement représente une vulnérabilité évidente dès lors qu'un autre pays choisirait de*

¹¹ L'évaluation des aliments du bétail consommés par les différents produits animaux a fait l'objet de calculs approfondis en 2006 : *Le dumping total de la viande bovine de l'UE de 1996 à 2002*, Solidarité, 19 avril 2006; *Le dumping total de l'UE et des USA sur les céréales et produits animaux*, Solidarité, 16 janvier 2006; *Le dumping total des produits laitiers de l'UE de 1996 à 2002*, 31 janvier 2006. Ce dumping a été actualisé en 2010 pour les céréales (*Le taux de dumping des céréales de l'UE-27 exportées en 2006*, Solidarité, 28 février 2010) et pour les produits laitiers de 2006 à 2008 (*Comment réduire la forte dépendance de l'Europe orientale de ses importations de produits laitiers venant de l'UE*, Solidarité, Consultation régionale FAO/ONG-OSC pour l'Europe, Erevan, Arménie, 10 mai 2010).

*contester spécifiquement le statut de notification des paiements des CFP [contrats de flexibilité de production] et des PD [paiements directs]... Qu'arriverait-il si les paiements des CFP et les PD étaient inclus dans la boîte orange plutôt que dans la boîte verte? Deux analyses économiques concluent que les Etats-Unis auraient violé leur limite de MGS, qui est de 19,1 milliards de \$, durant les années 1998, 1999, 2000, 2001, et 2006. Une nouvelle législation serait nécessaire pour rendre ces paiements directs conformes à la boîte verte*¹². C'est pourquoi les propositions du 31 janvier 2007 de l'USDA pour le Farm Bill 2008 soulignaient la nécessité de consolider le statut "boîte verte" des paiements directs en éliminant l'interdiction de cultiver des fruits, légumes et riz sauvage¹³. Mais le Farm Bill adopté le 22 mai 2008 a maintenu, dans sa section 1107 sur la flexibilité de culture, l'interdiction de cultiver des fruits, légumes et riz sauvage pour recevoir les paiements directs fixes mais aussi les paiements contra-cycliques et ceux du programme ACRE qui est une option alternative aux paiements contra-cycliques.

David Blandford et David Orden confirment : *"Le jugement dans l'affaire coton laisse planer un doute sur le fait de savoir si les paiements directs fixes, qui sont actuellement notifiés comme un soutien du revenu découplé, remplissent les conditions de cette catégorie. Si les paiements directs avaient été notifiés dans la boîte orange, les Etats Unis auraient violé leur engagement sur la MGS pendant un certain nombre d'années. Le tableau 10 montre que si les paiements directs étaient notifiés comme soutien non spécifique par produit (suivant l'approche utilisée par les Etats-Unis pour les paiements contra-cycliques) la contrainte sur la MGS totale aurait été dépassée sur 4 des 11 années pour lesquelles les notifications ont été transmises à l'OMC"*¹⁴.

2) Le RPU contredit la condition e) du paragraphe 6 de l'Annexe 2 de l'AsA que *"Il ne sera pas obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces versements"*. Mais l'article 5 du règlement du 29 septembre 2003 stipule que *"Les États membres veillent à ce que toutes les terres agricoles, en particulier celles qui ne sont plus exploitées à des fins de production, soient maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales... sur la base du cadre fixé à l'annexe IV "*, lequel précise qu'il faut une *"densité minimale du bétail"*, ce qui implique clairement une production.

3) Le versement du RPU reste couplé à la terre puisque les agriculteurs doivent prouver chaque année qu'ils ont des hectares éligibles, ce qui contredit la condition d) du paragraphe 6 : *" Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des facteurs de production employés au cours d'une année suivant la période de base "*.

4) Le RPU est basé sur le montant des aides directes de la boîte bleue des années 2000-02, un critère non prévu par la condition a) du paragraphe 6 : *"Le droit à bénéficier de versements à ce titre sera déterminé d'après des critères clairement définis, tels que le revenu, la qualité de producteur ou de propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs ou le niveau de la production au cours d'une période de base définie et fixe"*.

5) Une grande partie du RPU est basé sur les aides directes aux céréales, oléagineux et protéagineux des années 2000-02, dont la majeure partie était destinée et continue à être

¹² Randy Schnepf and Jasper Womach, *Potential Challenges to U.S. Farm Subsidies in the WTO*, CRS Report for Congress, Updated April 26, 2007, p. 22, <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL33697.pdf>

¹³ http://www.usda.gov/wps/portal/lut/p/_s.7_0_A/7_0_1UH?contentidonly=true&contentid=2007/01/0019.xml

¹⁴ David Blandford and David Orden, *United States: Shadow WTO Agricultural Domestic Support Notifications*, IFPRI, November 2008, <http://www.ifpri.org/pubs/dp/ifpridp00821.asp>

destinée aux aliments du bétail, tandis qu'une autre partie est destinée à la production d'agrocarburants (bioéthanol et biodiesel), autres intrants. Or les subventions aux intrants sont des subventions couplées de la boîte orange astreintes à réduction pour les agriculteurs des pays développés (article 6.2 de l'AsA). Même si le biodiesel n'est pas un produit agricole au sens de l'OMC contrairement au bioéthanol, le paragraphe 4 de l'annexe IV de l'AsA sur le calcul de la MGS stipule que "*Les mesures visant les transformateurs agricoles seront incluses dans la mesure où elles apportent des avantages aux producteurs des produits agricoles initiaux*"¹⁵. Ces avantages sont évidents puisque la production d'agrocarburants a contribué à élever fortement les prix des oléagineux et céréales.

6) Les aides du RPU sont encore couplées du fait de leur coexistence avec celles de la boîte bleue restante pour les mêmes produits. En effet les secondes sont accordées à condition de limiter la production alors que les premières autorisent de produire n'importe quoi, donc des produits dont la production est soit interdite soit limitée. Ceci résulte du paragraphe 28 du préambule et de l'article 51 du règlement du Conseil n° 1782/2003 du 29 septembre 2003: "*(28) Afin de laisser les agriculteurs libres de choisir ce qu'ils produisent sur leurs terres, y compris les produits encore soumis au soutien couplé, et d'améliorer ainsi leur orientation vers le marché, le paiement unique ne devrait pas être subordonné à une production particulière. Toutefois, pour éviter des distorsions de concurrence, certains produits devraient être exclus de la production sur des terres admissibles au bénéfice de l'aide*". C'est pourquoi C. Daugbjerg et A. Swinbank se demandent : "*Peut-on partager les aides du RPU... entre les boîtes bleue et verte; ou le couplage partiel n'implique-t-il pas que la totalité des aides du RPU devrait rester dans la boîte bleue? Et est-ce que ce type de préoccupation n'a pas poussé la Commission à recherché le découplage total dans le Bilan de santé?*"¹⁶.

7) Enfin, et ce n'est la moindre des raisons, puisque le RPU ne peut être imputé formellement à un produit particulier, il est imputable à n'importe lequel et toutes les exportations agricoles de l'UE peuvent donc être attaquées pour dumping puisque tous les produits sont exportés au dessous du coût moyen de production de l'UE-27 sans le RPU.

S. Jean, T. Josling et D. Laborde soulignent aussi la fragilité du RPU à rester dans la boîte verte : "*Si les aides directes devaient être notifiées dans la boîte bleue, le total dépasserait de beaucoup la limite de 5,6 milliards d'euros suggérés dans le Projet révisé. Jusqu'à 28 milliards d'euros devraient être notifiés dans la MGS et cela dépasserait de beaucoup la limite des 20,1 milliards d'euros suggérés dans le même Projet. A fortiori, si toutes les aides directes devaient être notifiées dans la MGS, la limite des 20,1 milliards d'euros serait à nouveau violée. Sans doute plus préoccupant est l'effet sur le SGEDE de toute décision de placer les aides directes hors de la boîte verte. La limite du SGEDE de 16,5 milliards d'euros suggérée par le Projet serait inférieure au seul niveau des aides directes, obligeant à couper tous les autres soutiens ou à les changer en aides compatibles avec la boîte verte*"¹⁷.

¹⁵ Toni Harmer, *Biofuels subsidies and the law of the WTO*, ICTSD, June 2009, <http://ictsd.net/i/publications/50724/>.

¹⁶ Carsten Daugbjerg and Alan Swinbank, *Explaining the health check: the budget, WTO, and multifunctional policy paradigm revisited*, http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/44818/2/3.2.1_Swinbank.pdf

¹⁷ Sébastien Jean, Tim Josling and David Laborde, *Implications for the European Union of the May 2008 Draft Agricultural Modalities*, ICTSD, June 2008, <http://ictsd.org/i/publications/12745/>. Soulignons que les chiffres donnés par ces auteurs correspondent à une analyse du Projet de modalités de mai 2008, dans lequel le SGEDE devait être réduit de 85% pour l'UE et non de 80% comme dans le Projet de décembre 2008.

Il y a d'autres raisons pour lesquelles les aides de la BB sont couplées, dont le fait qu'elles n'ont pas limité la production, d'autant que le montant de l'aide par ha et par tête de bétail n'a pas été limité et a en fait augmenté lors de la réforme de la PAC de 1999.

3°) Les subventions de la MGS autre que par produit (APP) ont été très sous-notifiées

Les principales sous-notifications portent sur les aides aux investissements agricoles, à la commercialisation et la promotion, aux carburants agricoles et à l'irrigation. Toutes ces sous-notifications à l'OMC ressortent de celles faites à l'OCDE, sauf celles à l'irrigation pour lesquelles on a pris les notifications improprement notifiées à l'OMC dans la boîte verte.

Car toutes ces subventions sont dans la boîte orange pour les pays développés selon l'AsA :

a) l'article 6.2 ("*les subventions à l'investissement qui sont généralement disponibles pour l'agriculture dans les pays en développement Membres...seront exemptées des engagements de réduction du soutien interne qui leur seraient autrement applicables*") ce qui implique a contrario qu'elles ne le sont pas pour les pays développés;

b) le paragraphe 4 de l'Annexe 4 ("*Les mesures visant les transformateurs agricoles seront incluses dans la mesure où elles apportent des avantages aux producteurs des produits agricoles initiaux*";

c) le paragraphe 13 de l'Annexe 3 ("*Autres mesures non exemptées...les subventions aux intrants et autres politiques telles que les mesures de réduction du coût de la commercialisation*";

d) quant aux réductions fiscales de l'aide au carburant, ces aides aux intrants sont à prendre en compte selon l'article 1 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires : "*1.1 Aux fins du présent accord, une subvention sera réputée exister: a) 1) s'il y a une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public...dans les cas où:... ii) des recettes publiques normalement exigibles sont abandonnées ou ne sont pas perçues (par exemple, dans le cas des incitations fiscales telles que les crédits d'impôt)*".

Il en ressort que la MGS APP a été au minimum de 6,590 Md€ en moyenne dans la période de base et de 11,951 Md€ en moyenne les deux dernières années notifiées 2005-06 et 2006-07.

Tableau 1 – MGS APP notifiée à l'OMC, à l'OCDE et effective de l'UE en 1995-00, 2005-06 et 2006-07

	1995-00			2005-06			2006-07		
	notifiée	OCDE	effective	notifiée	OCDE	effective	notifiée	OCDE	effective
Assurances	101	167	167	635	366	635	715	377	715
Carburant agricole	0	1933	1933	0	3620	3620	0	3134	3134
Crédit agricole	420	499	499	337	388	388	304	432	374
Investissements exploit.	0**	1997	1997	0**	4019	3326	0**	4665	4665
Irrigation	1097*	-	1097	806*	207	806	1274*	336	1274
Commercialisation	902*	902	902	1620*	3040	3040	1687*	1925	1925
Total MGS APP	521	5498	6590	1059	10947	11815	3980	10869	12087

Source: notifications à l'OMC et OECD, PSE data base for EU-27, http://www.oecd.org/document/59/0,3343,en_2649_33797_39551355_1_1_1_1,00.html

* Aides notifiées à tort en boîte verte. L'aide totale notifiée pour la MGS APP a été de 1,407 Md€ dont 388 M€ sous le titre "autre" que l'on a pas rajouté par souci de crédibilité. ** De même on n'a pas pris en compte tout le poste "Aide à l'ajustement des structures fournie au moyen d'aides à l'investissement" qui a été en moyenne de 5,638 Md€ de 1995 à 2000 mais on s'est limité au poste investissements des exploitations notifiés à l'OCDE.

4°) Le SGEDE appliqué en moyenne sur la période 1995-00 et en 2006-07

Le SGEDE appliqué en moyenne sur la période 1995-00 a été de 78,743 Md€ (tableau 2) au lieu des 69,269 Md€ notifiés, même si le SGEDE en tant que tel n'était pas notifié – puisque ce concept a été créé par l'Accord-cadre de l'OMC du 31 juillet 2004 – mais seulement ses composantes. Et le SGEDE de 2006-07, dernière année notifiée, a été de 80,628 Md€ se composant de : 1) 39,180 Md€ pour la MGS SP, en rajoutant aux 26,632 Md€ notifiés la différence de 12,548 Md€ entre les MGS notifiée et effective de la période 1995-00 comme expliqué au point II.1°); 2) 12,087 Md€ pour la MGS APP effective présentée au tableau 1; 3) le soutien dmSP notifié; 4) 4,528 Md€ pour la boîte bleue car on a déduit des 5,697 Md€ notifiés les 1,169 Md€ correspondant à 60% des aides aux céréales et à 100% des aides aux protéagineux ayant servi d'aliments du bétail et donc déjà inclus dans les 12,548 Md€ ci-dessus; 5) le RPU net des 8,574 Md€ déjà transférés à la MGS SP et le RPUS.

Tableau 2 – SGEDE notifié et effectif de l'UE en moyenne de 1995 à 2000 et en 2006-07

Millions d'€	1995-00		2006-07	
	notifié	effectif	Notifié	effectif
MGS spécifique par produit et totale	48425	60973	26632	39180
<i>de minimis</i> autre que par produit	521	6590	1407	12087
<i>de minimis</i> spécifique par produit	35	35	445	445
Boîte bleue	20888	11145	5697	4528
RPU (pour l'UE-15)*	-	-	-	22098
RPUS (pour l'UE-12)	-	-	-	2290
Total	69869	78743	34181	80628

* RPU net des 8,574 Md€ déjà transférés à la MGS SP

Source: notifications à l'OMC et OECD, PSE data base for the EU-27, http://www.oecd.org/document/59/0,3343,en_2649_33797_39551355_1_1_1_1,00.html

En comparant les 18,099 Md€ du SGEDE autorisé à la fin de la période de mise en oeuvre du Doha Round avec les 80,628 Md€ de SGEDE effectif en 2006-07 on voit que l'UE a du souci à se faire si d'aventure elle faisait l'objet de poursuites de la part d'autres Membres de l'OMC. Mais il faut encore préciser d'autres points.

III – Comparaison entre les soutiens notifiés à l'OMC et les dépenses de la PAC

La comparaison des tableaux 3 sur les dépenses budgétaires de la PAC et 4 sur les notifications à l'OMC interroge sur l'écart considérable entre ces deux montants.

Tableau 3 – Evolution des dépenses budgétaires* agricoles de l'UE de 1992 à 2009

Millions d'€	1992	1995/00	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 e
Boîte rouge : restitutions	9249	5906	3401	3432	3730	3384	3052	2489	1443	925	466
Boîte orange : interventions/marchés	22141	10894	6857	4642	6330	5089	5485	5630	4759	4971	2822
Aides directes (boîtes orange et bleue)	-	20888	27430	29633	29692	29825	33701	17788	6677	6154	6484
" dont boîte orange			5748	4608	3912	5390	5617	431	997		
" dont boîte bleue			21682	24193	25780	24435	28084	13876	5697		
RPU+RPUS : soi-disant en boîte verte	-	-	-	-	-	-	1449	16263	30369	31414	31295
Développement rural	2522	5555	4363	6098	7141	8816	9924	11328	10869	10527	13982
" dont Feoga-Garantie			4363	4419	4706	6462	6827	7690	-	-	-
Budget agricole commun de l'UE	33912	43243	42083	44918	46977	47467	52698	53538	53694	53809	54893
" dont Feoga-Garantie			42083	43214	44461	44761	48928	49865	42672	43465	
Aides d'Etat à l'agriculture	17990	15613	13906	14494	14082	14107	16000	16289			
Subventions agricoles totales de l'UE	51902	58856	53593	57708	58544	58867	66378	65895			

Sources : <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-fr.htm>;

http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/studies_reports/stat_tables.html. e: engagements pour 2009

Table 4 – Composantes notifiées du SGEDE de l'UE de 1995-00 à 2006-07

En millions d'€	1995/00	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
Restitutions	4804	2464	2854	2962	2633	1921	1462
Aides directes non exemptées	3789	4619	4396	4902	4774	1960	3004
Autres subventions SP	1787	2211	998	1018	846	1865	955
Sous-total des subventions SP	5576	6830	5394	5920	5620	3825	3959
SPM des céréales (avec riz)	7197	4056	4163	4653	4821	4349	4535
SPM des produits laitiers	5845	5814	6088	6614	5300	5073	4490
SPM du sucre	5802	5720	5592	5602	6961	6665	6763
SPM de la viande bovine	13155	9709	-	-	-	-	-
SPM des fruits et légumes	9285	7262	7399	8102	8512	8515	8599
SPM du vin	1577	-	-	-	-	-	-
Sous-total soutien prix du marché	42859	32561	23242	24971	25594	24602	24386
de minimis SP notifié	35	468	1003	901	955	192	445
MGS SP notifiée (après dm)	48425	39391	28598	30891	31214	28427	26632
Subventions aux assurances	101	278	595	631	629	635	715
Subventions/intérêts prêts agricoles	420	295	302	350	457	337	304
Autres	7	-	41	71	-	87	388
MGS APP notifiée	528	573	938	1052	1087	1059	1407
Boîte bleue notifiée	20888	23726	24727	24782	27237	13445	5697
Dont aux cultures	16161	18144	16268	17074	17574	8263	2886
" bétail et produits laitiers	4727	5582	8459	7708	9663	5182	2811
Boîte verte notifiée	20335	20661	20404	22074	24391	40280	56530
" aides aux investissements agrico.	5638	5355	5265	6822	6691	7305	4534
" commercialisation et promotion	836	1299	1162	1175	1369	1620	1687
" services d'infrastructures	871	1141	553	733	713	806	1274
Nouvelle boîte verte (RPU, RPUS)	-	-	-	-	-	16671	30672
" dont RPU	-	-	-	-	-	14734	28119
" dont RPUS	-	-	-	-	1657	1937	22803
" dont aide au sucre dans UE-12	-	-	-	-	-	-	167
Boîtes rouge+orange+bleue+verte	95025	87283	78562	82662	87517	85324	93886
Total des dépenses PAC	58856	53593	57708	58544	58867	66378	65895
Notifications OMC-dépenses PAC	36169	33690	20854	24118	28650	18946	27991
Valeur production agricole (VPA)	222577	246418	242955	267388	278696	271594	294022
dmAPP autorisé (5% VPA)	11129	12321	12148	13364	13935	13580	14701

Sources : notifications à l'OMC

Trois raisons expliquent ces écarts : la principale est le fait que la majeure partie de la MGS notifiée ne correspond pas à des subventions et les deux autres raisons, secondaires, sont le fait qu'une partie seulement des aides d'Etat est notifiée à l'OMC et le décalage dans les calendriers des dépenses du FEOGA et des notifications à l'OMC. L'année budgétaire de 2003 par exemple (d'octobre 2002 à septembre 2003) correspond plus ou moins aux notifications de la campagne de commercialisation 2002-03 (qui va en général de début juillet à fin juin).

1°) La majeure partie de la MGS SP ne correspond pas à des subventions

Très peu de Membres de l'OMC et même d'économistes ont réalisé que la majeure partie de la MGS SP – et de la MGS totale puisque la MGS APP est *de minimis* car sa valeur est inférieure à 5% de la valeur de la production agricole totale – ne correspond pas à des subventions, à des dépenses publiques, mais est un faux soutien des prix du marché (SPM) lié à des prix administrés (prix d'intervention dans l'UE) du fait de ses modalités absurdes de calcul définies dans l'AsA. Ce SPM est en effet l'écart entre le prix d'intervention de l'année courante et le prix mondial moyen de référence des années 1986-88, écart multiplié par la production de l'année courante qui bénéficie du prix d'intervention. Or l'essentiel des

réductions de la MGS appliquée de l'UE et du Japon depuis 1995 est imputable à l'élimination ou à la réduction des MGS SP liées à des prix administrés.

Combien de Membres de l'OMC et même d'économistes savent-ils que les subventions effectives de l'UE n'ont représenté en moyenne de 1995 à 2000 que 5,576 Md€ soit 11,5% des 48,425 Md€ de la MGS SP notifiée, égale à la MGS totale? Incidemment la proportion du SPM dans la MGS totale notifiée des EU a été de 56,9% et donc celle des subventions effectives de seulement 43,1% durant la même période.

Le meilleur exemple pour l'UE est l'élimination le 1^{er} juillet 2002 du prix d'intervention de la viande bovine, qui a permis de réduire sa MGS totale de 24,5% ou 9,7 Md€ d'un jour à l'autre, sans aucun impact négatif sur le prix aux producteurs – il a augmenté de 7,4% en 2002, 0,9% en 2003, 5,2% en 2004 et 8% en 2005 – ni sur leur revenu puisque l'élimination du prix d'intervention a été plus que compensée par la hausse des aides directes de la boîte bleue, de 2,9 Md€ en 1999 à 6,0 Md€ en 2002, hausse décidée par la réforme de la PAC de 1999.

Notifier ce faux SPM n'a fait qu'obscurcir les négociations et induire en erreur la plupart des Membres de l'OMC. Le plus surprenant est que ce type de soutien de la boîte orange continue d'être présenté par l'UE comme celui ayant le plus d'effets de distorsion des échanges! Ce qu'il distord le plus est la compréhension qu'ont la plupart des Membres de l'OMC du contenu même des négociations. En effet dans les négociations du DR l'UE clame avoir réduit fortement ses soutiens les plus distorsifs des échanges alors qu'elle a augmenté ses subventions, tout en affirmant que, étant découplées, elles ne distordent pas les échanges.

Car l'offre de l'UE et des EU de réduire leur MGS autorisée de respectivement 70% et 60% à la fin de la période de mise en oeuvre du Doha Round repose principalement sur l'élimination de la SPM qui subsiste. C'était l'enjeu principal du Bilan de santé de la PAC de 2008.

D'ailleurs de nombreux spécialistes ont souligné l'absurdité de ce SPM dans la MGS :

1) William R. Cline déclarait le 1^{er} mars 2007, à propos de la MGS des EU : *"La MGS consolidée... contenait environ 6 milliards de \$ de pure fiction [les MGS des produits laitiers et du sucre], un concept remarquable appelé "Soutien des prix du marché" (SPM). Ce concept comptable est égal à la différence entre le prix intérieur administré et le prix mondial de 1986-88. Oui, 1986-88, pas aujourd'hui – c'est déjà un indice que ce concept est une fiction. Il n'y a pas de contribuable effectif qui paierait pour le SPM, c'est de la pure manipulation comptable. Le Japon a soudainement réduit ses soutiens MGS notifiés par milliards de dollars à la fin des années 1990 en éliminant ses prix administrés, sans aucun changement d'aucune sorte dans la protection de son agriculture. Aussi la première chose qui devrait être faite à Genève est de redéfinir la MGS de la boîte orange afin d'exclure le Soutien du Prix du Marché en tant que partie du niveau consolidé calculé. Se débarrasser de cette fausse subvention aidera à se débarrasser des fausses réductions de subventions"*¹⁸.

2) Pour H. de Gorter et J. D. Cook: *"La MGS inclut le "soutien des prix du marché", défini comme la production multipliée par la différence entre le prix administré et un prix mondial de référence fixe. Le produit de cette opération ne représente pas un "soutien interne" en soi... C'est une mesure erronée de soutien fourni à la frontière par les droits de douane, les quotas à l'importation et les subventions à l'exportation... et le prix administré ne peut être*

¹⁸ William R. Cline, *The Doha Round, Agriculture, and the Developing Countries*, USDA, 2007 Agriculture Outlook Forum, USDA 01-02/03/07

maintenu sans des mesures de soutien à la frontière. Réduire ou même éliminer un prix de soutien officiel sans modifier la protection à la frontière peut n'avoir aucun impact sur le marché. Le Japon est un cas exemplaire. Le prix de soutien officiel du riz y a été supprimé en 1997, et la MGS totale du Japon, telle que notifiée à l'OMC, a chuté de 20 milliards de \$. Pourtant, puisque le pays n'a fait aucun changement dans ses contrôles à l'importation, le soutien effectif est resté le même. Ainsi une part substantielle du biais dans la MGS totale du Japon d'environ 34 milliards de \$... peut être attribuée à l'ajustement opéré à un prix administré en vue de "remplir" les engagements de réduction sans réduire en fait le soutien"¹⁹.

3) Tim Josling, le "père" des indicateurs de soutien des prix agricoles de l'OCDE dans les années 1980, a reconnu le 1^{er} décembre 2009, dans une table-ronde en marge de la Conférence ministérielle de l'OMC à Genève, que le SPM lié aux prix administrés était une absurdité et qu'il fallait l'éliminer totalement du calcul de la MGS²⁰.

Ainsi l'écart observé entre les tableaux 4 et 5, entre les notifications agricoles totales à l'OMC – boîtes rouge+orange+bleue+ verte – et les dépenses totales de la PAC, aides d'Etat comprises, est très proche du SPM, notamment de 2002-03 à 2006-07 où la moyenne du SPM est de 24,559 Md€ tandis que la moyenne de l'écart entre les notifications totales à l'OMC et les dépenses totales PAC est de 25,118 Md€

2°) Les deux raisons secondaires : les aides d'Etat et les différences de calendrier

L'UE est censée notifier à l'OMC non seulement les dépenses communautaires agricoles mais aussi les aides agricoles d'Etat, dont une partie représente la part nationale des aides du second pilier consacré au développement rural et une autre les aides financées entièrement sur les budgets des Etats membres concernant l'agriculture productive (à l'exclusion des dépenses à caractère social).

Mais une partie significative des aides d'Etat n'est pas notifiée à la Commission européenne, qui elle-même ne peut évidemment les notifier à l'OMC. Cela s'explique en partie par le fait que certains Etats membres ignorent ou ne veulent pas notifier les aides des collectivités locales à la Commission européenne et, de plus en plus, au fait que les Etats membres sont dispensés de notifier les aides dites *de minimis*. L'UE a publié plusieurs règlements sur les aides d'Etat, y compris pour l'agriculture, depuis 1998, le dernier en date étant le règlement No 1535/2007 du 20 décembre 2007 sur les aides d'Etat *de minimis* dans le secteur de la production agricole sans nécessiter de notification préalable à l'UE²¹. Cette aide *de minimis* peut atteindre 7 500 € par exploitation sur une période de 3 ans et dans un plafond annuel de 0,75% de la valeur de la production agricole de l'UE-27, qui a atteint 381,212 Md€ en 2008, impliquant une possible aide *de minimis* de 2,859 Md€ Mais il y a un plafond par Etat membre, qui est par exemple de 438 M€ pour la France. Cependant, à côté de cette aide d'Etat

¹⁹ Harry de Gorter et J. Daniel Cook, *Domestic Support in Agriculture: The Struggle for Meaningful Disciplines*, 2005, http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/239054-1126812419270/7.DomesticSupport_updated_on12Dec05.pdf

²⁰ *Professor Tim Josling acknowledges implicitly that the EU and US offers to cut their agricultural trade distorting subsidies in the Doha Round is impossible*, Solidarité's press release of December 2, 2009, http://www.solidarite.asso.fr/article.php3?id_article=176.

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:337:0035:01:EN:HTML>

de minimis par exploitation pour la production agricole, les entreprises de transformation et commercialisation de produits agricoles peuvent aussi bénéficier d'aides d'Etat *de minimis* avec un plafond de 200 000 € par entreprise sur 3 ans et ceci sans plafond national ou communautaire²², si bien que la sous-notification à l'OMC pourrait augmenter fortement. Certes il est dit que cette aide *de minimis* ne peut pas être accordée sous la condition d'être transférée en partie ou en totalité à leurs fournisseurs agriculteurs, mais il est difficile de penser que la meilleure compétitivité des entreprises agroalimentaires de transformation ou de commercialisation ne profitera pas au moins en partie et indirectement

Enfin des différences sont dues au décalage entre l'année budgétaire – du 16 octobre au 15 octobre – et l'année de notification qui correspond à la campagne de commercialisation, qui va le plus souvent de juillet à juin. On considère par exemple que l'année budgétaire 2007 correspond à la notification de la campagne 2006-07.

IV – Toute la boîte verte a des effets de distorsion des échanges pour les exportations

Le tableau 1 s'est limité à recenser les aides des postes habituellement notifiés dans la MGS autre que par produit (APP) mais improprement notifiées par l'UE dans la boîte verte traditionnelle, celle qui ne correspond pas aux nouvelles aides directes (RPR + RPUS) que l'UE a notifié dans la boîte verte de l'OMC.

En réalité il y a un débat fort ancien et très nourri²³ sur le fait que, d'une part, les aides découplées et, d'autre part, toutes les aides de la boîte verte traditionnelle ont des effets de distorsion des échanges. Pour les premières on estime qu'elles augmentent la production car elles augmentent le revenu, réduisent l'aversion au risque et induisent des anticipations de nouvelles subventions. L'USDA comme l'OCDE ont souligné maintes fois la capacité limitée des aides découplées à éviter un impact sur la production ou les prix.

Pour les secondes tous les paragraphes de l'Annexe 2 de l'AsA posant les conditions à respecter pour qu'une subvention soit dans la boîte verte – en fait pour qu'elles n'aient pas d'effet de distorsion des échanges car le concept de boîte verte n'est pas utilisé, pas plus d'ailleurs que ceux de boîte rouge, orange et bleue – ont été critiqués. A commencer par le principe général du paragraphe 1 que "*toutes les mesures qu'il est demandé d'exempter devront être conformes aux critères de base suivants: a) le soutien en question sera fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics (y compris les recettes publiques sacrifiées) n'impliquant pas de transferts de la part des consommateurs; et b) le soutien en question n'aura pas pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs*".

Il est clair que les subventions de la boîte verte impliquent des transferts des consommateurs car, d'un point de vue macro-économique, la distinction entre soutien des prix du marché – financé par les consommateurs – et subvention – financé par les contribuables – n'est pas convaincante puisque l'immense majorité des impôts sont répercutés sur les consommateurs, en particulier dans l'UE compte tenu du poids de la TVA dans les ressources fiscales, mais

²² <http://www.defra.gov.uk/foodfarm/policy/farm/state-aid/types/deminimis.htm>

²³ J. Berthelot, *La boîte verte : une boîte noire qui cache la boîte en or*, Solidarité, décembre 2005; Grey, Clark, Shih and Associates, *Green box mythology: the decoupling fraud*, Dairy farmers of Canada, June 2006; R. Melendez-Ortiz et al. editors, *Agricultural subsidies in the WTO green box*, ICTSD, Cambridge University Press, December 2009, avec de nombreuses contributions, dont de Tim Josling et Vincent Chatellier sur l'UE.

aussi des droits d'accise (sur les produits pétroliers, le tabac et l'alcool), et même de l'impôt sur les sociétés que les entreprises répercutent dans les prix aux consommateurs.

Toutes les subventions, y compris de la boîte verte, apportent un évident soutien des prix à de nombreux producteurs : la baisse des prix des céréales, oléagineux et protéagineux servant à l'alimentation animale a apporté un large soutien des prix aux éleveurs produisant des viandes, des œufs et du lait. De même la baisse des prix agricoles permise par les subventions a apporté un grand soutien des prix aux industries agroalimentaires puisque la baisse du coût de leurs matières premières agricoles les rend plus compétitives, sur le marché intérieur comme à l'exportation et à l'importation, réduisant le besoin de subventions explicites à l'exportation et de protection à l'importation.

La communication du G-20 à l'OMC du 2 juin 2005²⁴ a estimé que *"Les programmes de fourniture de services généraux, stockage public pour des besoins de sécurité alimentaire et aide alimentaire intérieure (Annexe 2: paragraphes 2-4) ont été généralement considérés comme n'ayant pas ou peu d'effets de distorsion des échanges"* mais que *"Par contre, il a été établi que les programmes d'aides directes aux producteurs (Annexe 2: paragraphes 5-13), particulièrement par la façon dont ils sont conçus actuellement, influencent les échanges et la production et ne peuvent par conséquent pas être caractérisés comme n'ayant "pas d'effets de distorsion des échanges ou sur la production ou au plus des effets minimes"*.

Cette distinction ne tient pas comme Daryll Ray l'a bien montré : *"L'OMC a déclaré que ces dépenses liées à l'enseignement et la recherche agricoles avaient un effet minime sur les échanges... En pratique, ces activités ont un impact direct sur le prix et les échanges, que ce soit un programme de gel de terres ou une recherche qui augmente les rendements"*²⁵, et il ajoute : *"Il est évident que ni les Etats-Unis ni le reste du monde ne seraient confrontés aux bas prix et aux disparitions de petites exploitations si la croissance cumulative de la productivité agricole n'avait pas eu lieu"*²⁶. De même *"les investissements en infrastructures hérités du passé... influencent les décisions de production d'une façon ou d'une autre et cette influence continue année après année alors que l'influence des aides directes est limitée à une année donnée"*²⁷.

Pour conclure sur la boîte verte, les pays développés ont tout fait pour que le sujet ne soit pas débattu au fond dans le Projet de modalités agricoles du DR. Ils ont réussi à écarter la remise en cause de l'Annexe 2 en proposant de l'adapter davantage aux besoins supposés des PED. Mais ceux-ci ont d'autant moins de problèmes avec la boîte verte qu'ils n'en n'ont pas déjà avec la boîte orange compte tenu de la marge de manoeuvre laissée par l'AsA avec l'article 6.2 (subventions aux intrants et investissements) et l'article 6.4 (*de minimis* de 10% de la valeur de la production agricole), ce qui est attesté par le fait que pratiquement tous les PED ayant des engagements de réduction de MGS ont une MGS appliquée nulle car inférieure au plafond *de minimis*.

²⁴ G-20, *Review and Clarification of Green Box Criteria*, G20/DS/Greenbox FINAL 02/06/05

²⁵ Daryll Ray, *Is food too important to be left to WTO?* Agricultural analysis policy center, University of Tennessee, November 29, 2002 (<http://www.agpolicy.org>).

²⁶ Daryll Ray, Daniel de la Torre Ugarte, Kelly J. Tiller, *US Agricultural Policy: Changing course to secure farmers livelihoods worldwide*, Agricultural Policy Analysis Center, University of Tennessee, September 2003.

²⁷ Daryll Ray, *What is an agricultural subsidy?*, Agricultural Policy Analysis Center, University of Tennessee, 26 mars 2004.

V – La nécessité d'élargir et de simplifier la définition des subventions à l'exportation

Selon le paragraphe 6 de la Déclaration finale du 18 décembre 2005 de la conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong *"Nous convenons d'assurer l'élimination parallèle de toutes les formes de subventions à l'exportation et des disciplines concernant toutes les mesures à l'exportation d'effet équivalent, qui devra être achevée pour la fin de 2013"*. Et le paragraphe 11 ajoutait : *"Sans préjudice des droits et obligations actuels des Membres dans le cadre de l'OMC, y compris ceux qui découlent des décisions prises par l'Organe de règlement des différends"*.

Or l'Organe d'appel a jugé à plusieurs reprises depuis 2001 que le dumping doit prendre en compte les subventions internes allant aux produits exportés. Notamment le 3 décembre 2001, dans l'affaire des Produits laitiers du Canada : *"La distinction entre les disciplines en matière de soutien interne et les disciplines en matière de subventions à l'exportation définies dans l'Accord sur l'agriculture serait également affaiblie si un Membre de l'OMC était habilité à utiliser le soutien interne, sans limite, pour soutenir les exportations de produits agricoles... Cela compromettrait les avantages censés découler des engagements en matière de subventions à l'exportation pris par un Membre de l'OMC"* (paragraphe 91) et que *"Le potentiel qu'ont les Membres de l'OMC d'exporter leur production agricole est préservé, pour autant qu'aucune vente destinée à l'exportation effectuée par un producteur à un prix inférieur au coût de production total ne soit financée en vertu d'une mesure des pouvoirs publics"* (paragraphe 92).

L'Organe d'appel a confirmé le 20 décembre 2002, dans la même affaire, que *"L'article 9:1 c) tient compte de cette possibilité en plaçant, dans certaines circonstances, les mesures prises par les pouvoirs publics sur le marché intérieur dans le champ des disciplines relatives aux "subventions à l'exportation de l'article 3:3"* (paragraphe 148).

Et l'Organe d'appel a confirmé le 3 mars 2005, dans l'affaire coton, que toutes les aides aux producteurs de coton des EU – marketing loans, paiements directs fixes, paiements contracycliques *"ont pour effet d'empêcher des hausses de prix dans une mesure notable au sens de l'article 6.3 c) de l'Accord SMC"*, autrement dit que ces soutiens internes ont eu un effet de dumping. Et Daniel Sumner de conclure : *"En tant que première affaire de l'OMC sur les programmes de subventions internes agricoles, les jugements dans l'affaire coton upland ont clarifié les dispositions de l'Accord [sur l'agriculture] pour les négociations en cours et futures. Les jugements suggèrent aussi que d'autres politiques de subventions des Etats-Unis et d'autres Membres de l'OMC peuvent aussi violer l'Accord, et des poursuites supplémentaires peuvent être introduites à l'OMC"*²⁸.

C'est pourquoi Solidarité a produit en 2006 une série d'évaluations du "dumping total" des exportations de l'UE de céréales, viandes (bovine, porcine et de volaille) et produits laitiers, en imputant la MGS APP et la totalité de la boîte verte aux différents produits exportés en fonction de leur poids relatif dans la valeur de la production agricole totale¹¹. Le calcul a été refait récemment du taux de dumping des céréales de l'UE pour 2006¹¹, et de celui des produits laitiers pour les années 2006 à 2008¹¹.

²⁸ Daniel A. Sumner, *U.S. Farm Policy and WTO Compliance*,
http://aic.ucdavis.edu/research/farmbill07/aeibriefs/20070515_sumnerWTOfinal.pdf

Pour la Commission européenne, puisque les DPU sont totalement découplés, on ne peut plus les imputer aux produits ayant reçu des aides directes de la BB en 2000-02, même si les DPU ont été calculés sur la base des aides de la BB de cette période. On peut d'ailleurs rétorquer, on l'a vu, que si les DPU ne peuvent plus être imputés à des produits particuliers cela implique qu'on peut les imputer à tous les produits, et notamment à tous ceux exportés, y compris ceux n'ayant jamais bénéficié de subventions dans le passé s'ils bénéficient aujourd'hui de DPU. En fait plusieurs analyses ont montré que ce soi-disant découplage n'a pas modifié sensiblement la nature des productions des agriculteurs ayant reçu ces aides, sauf dans certaines zones peu compétitives mais qui ne représentent pas un pourcentage élevé de la production totale de l'UE.

Pour les producteurs actuels de céréales de l'UE-15, le RPU reste égal aux 14,465 Md€ d'aides directes de la boîte bleue versées de 2000 à 2002 aux céréales – y compris la partie des aides au gel des terres imputable aux céréales –, aides qui restent fixes dans le temps, et qui concernaient une production moyenne de 211 Mt de céréales. Quant aux 12 nouveaux Etats-membres (UE-12) ils ont produit 71 Mt de céréales en 2006 et, comme ils sont placés sous le régime du RPUS (régime de paiement unique à l'hectare), ils ont perçu en 2006 une aide directe par ha de 70 €, ce qui, multiplié par les 22,021 M ha de céréales dans l'UE-12, a représenté 1,541 Md€²⁹. Donc les aides directes aux céréales de l'UE-27 ont été de 16,006 Md€ en 2006 et celles aux céréales exportées de 1,642 Md€ (16,006 x 10,26%), puisque 27,345 Mt ou 10,26% de la production de céréales ont été exportées, dont 17,559 Mt de céréales brutes et 9,786 Mt de céréales incorporées dans des produits transformés.

En imputant aux céréales exportées les aides de la MGS autre que par produit et celles de la boîte verte traditionnelle en fonction du poids des céréales dans la valeur de la production agricole de l'UE en 2006 (soit 10,1%) et du poids des exportations dans la production totale de céréales (10,26%), les subventions totales aux céréales exportées par l'UE-27 en 2006 ont été de 1,960 Md€, total dans lequel les 206 M€ de restitutions n'ont représenté que 10,5% et les 1,754 Md€ de subventions internes 89,5%. Et, comme la valeur des céréales exportées a été de 3,583 Md€ – dont 2,301 Md€ pour les 17,559 Mt de céréales exportées brutes, à 131 €/t en moyenne, et 1,282 Md€ pour les 9,786 Mt liées aux céréales transformées –, le taux de dumping moyen a été de 54,7%, dont 53,8% pour les céréales exportées brutes et 56,2% en moyenne pour celles incorporées aux produits transformés.

Pour conclure sur les subventions à l'exportation il serait bien plus logique et plus simple de les redéfinir comme toutes celles bénéficiant, directement ou indirectement, y compris sur les aliments du bétail incorporés dans les produits animaux, aux produits exportés. Le comble avec la définition actuelle – où seules sont prises en compte les subventions accordées au niveau de l'exportateur – est atteint avec les exportations de coton des EU puisque le pourcentage de la production exportée a été de 73,5% en 2005-06, 60,3% en 2006-07, 71,1% en 2007-08, 103,6% en 2008-09 (en exportant les stocks!) et encore 96,8% prévus en février 2010 pour 2009-10. Or les subventions à l'exportation (du STEP2) n'ont représenté que 4,7% des 5,434 milliards de \$ (Md\$) de subventions totales au coton en 2005, 3,4% des 4,788 Md\$ en 2006 et 0,2% des 3,186 Md\$ en 2007³⁰!

²⁹ En fait Malte et la Slovénie ont choisi d'appliquer le RPU mais, faute de temps, on les a assimilés aux 10 Etats membres recevant le RPUS, ce qui n'implique pas de différence significative s'agissant de petits Etats membres.

³⁰ J. Berthelot, *13 short slips to understand the stakes in the agricultural negotiations of the Doha Round*, Solidarité, October 18-20, 2009, <http://www.solidarite.asso.fr/Papers-2009.html>

Conclusion

Si ce document a montré que les subventions de l'UE sont incompatibles avec les règles de l'OMC et les précédents de l'Organe de règlement des différends, cela n'implique pas que ces règles soient acceptables. Elles ont un besoin profond de réforme compte tenu des enjeux de nourrir quelque 9 milliards d'humains en 2050 dans un contexte de réchauffement climatique. Pour cela il est impératif que tous les pays puissent utiliser les instruments de politique agricole qui ont été si efficaces dans les pays développés avant l'OMC (1995), et notamment dans l'UE et aux EU, puisque le GATT avait admis des exceptions pour les produits agricoles. Effectivement il n'y avait aucune limite sur le niveau et les formes de la protection à l'importation et, si les EU ont largement utilisé les quotas à l'importation, l'UE a pleinement tiré parti des prélèvements variables, seul instrument capable de garantir des prix d'entrée fixes, ce que ne peuvent pas faire les droits de douane *ad valorem* dans le contexte actuel de forte volatilité des prix en dollars, accentuée par la volatilité des taux de change. Malheureusement le GATT autorisait aussi les subventions directes et indirectes à l'exportation qui seraient cette fois interdites.

Cette refondation de l'AsA sur la souveraineté alimentaire sera la plus bénéfique pour les agriculteurs des PED, d'autant que refonder la PAC et le Farm Bill sur ce principe mettra fin au DR puisque l'UE et les EU auront perdu leur monnaie d'échange vis-à-vis des PED qui ne seront plus tenus d'ouvrir leurs marchés intérieurs aux exportations des produits industriels et des services de l'UE et des EU. Même les PED exportateurs nets du G-20 y gagneront puisque la perte de leurs débouchés sur le marché intérieur de l'UE sera plus que compensée par la conquête des parts de marché que l'UE détient sur le reste du monde et qui disparaîtraient une fois éliminé son dumping total, c'est-à-dire y compris ses subventions internes aux produits exportés.

Avec la souveraineté alimentaire sans dumping, l'UE ne sera plus limitée dans les niveaux et modalités des subventions internes dès lors qu'elle n'exportera pratiquement plus. Or la survie des agriculteurs est liée au marché intérieur au sein duquel se sont faits 75,3% de ses échanges alimentaires (poissons inclus) totaux de 2006 à 2009, dont 78,2% pour les exportations (227 Md€ contre 63 Md€ extra-UE) et 72,6% pour les importations (223,3 Md€ contre 83,3 Md€ extra-UE). Et, bien que l'UE-27 ait eu un déficit net en poissons (et crustacés) de 12,5 Md€ en moyenne de 2006 à 2009, le pourcentage des échanges alimentaires internes dans les échanges alimentaires totaux hors poissons ne change guère : 76,6% en moyenne dont 77,8% pour les exportations et 75,4% pour les importations.

Tableau 5 – Moyenne des échanges alimentaires intra et extra UE-27 de 2006 à 2009

Milliards d'€	Intra-EU	Extra-EU	Total	% intra-EU
Exports	227054	63174	290228	78.2%
Imports	223301	84267	307568	72.6%
Total	450355	147441	597796	75.3%

Source : Eurostat, CTCI Rév. 3, codes 0, 11, 22, 4.

En fait l'UE pourrait à nouveau exporter si les prix mondiaux redeviennent supérieurs à ses prix intérieurs sans aucune subvention, ce qui est probable à moyen-long terme.