



Commentaires de SOL sur l'évaluation d'Alan Matthews de la proposition UE-Brésil sur les stocks publics de sécurité alimentaire

(Jacques.berthelot4@wanadoo.fr), 29 juillet 2017

<https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

Plan

Introduction

I – Clarification des malentendus sur les règles de l'OMC sur les stocks publics

1.1 – Paragraphes 3 et 4 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture (AsA)

1.2 – Premier malentendu : "produits agricoles" ou "produits alimentaires"

1.3 – Deuxième malentendu : "prix courants du marché" ou "prix administrés"

1.4 – Troisième malentendu : les stocks publics n'impliquent pas des entreprises publiques

1.5 – Quatrième malentendu : pas de durée minimum de stockage pour des stocks publics

1.6 – Cinquième malentendu : qu'est-ce qu'un stock de sécurité alimentaire ?

II – La MGS des Etats-Unis pour 8 produits de base de son aide alimentaire intérieure en 2012

III – Changer quelques termes de l'AsA résoudrait le problème et bénéficierait aux pays développés

3.1 – Les modifications à apporter à l'Annexe 3 de l'AsA

3.2 – Ces modifications trouveraient une solution permanente au stockage public à des fins de sécurité alimentaire

3.3 – Les pays développés bénéficieraient encore plus des changements dans l'Annexe 3

Conclusion

Introduction

Le 24 juillet 2017 Alan Matthews a commenté sur son blog "*La proposition de l'UE-Brésil sur l'aide alimentaire interne de l'OMC*"¹, dont le titre complet est "*Proposition sur le soutien interne, les stocks publics à des fins de sécurité alimentaire et le coton par le Brésil, l'Union européenne, la Colombie, le Pérou et l'Uruguay*"², distribué aux Membres de l'OMC le 17 juillet 2017. Les présents commentaires de SOL se concentrent spécifiquement sur les stocks publics en matière de sécurité alimentaire. On se limite à deux brefs commentaires sur les autres problèmes :

- Sur le soutien interne, c'est la boîte verte qui devrait être au cœur du débat de la 11^e Conférence ministérielle de l'OMC (MC11) car les subventions des pays développés, en particulier celles sur le "soutien du revenu découplé" notifiées dans la boîte verte, ne sont pas conformes aux six conditions du paragraphe 6 de l'Annexe 2 de l'AsA. Elles ont encore plus d'effets de distorsion des échanges que ceux de la boîte orange et des subventions explicites à l'exportation, car elles peuvent augmenter sans limites. Voir les arguments détaillés du document SOL du 30 avril 2017 "*Les soutiens agricoles (MGS et SGEDE) de l'UE notifiés à l'OMC en 2013-14*", annexes 1 et 2³.

¹ <http://capreform.eu/eu-brazil-wto-proposal-on-domestic-support/>

² http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155777.pdf

³ <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

- Sur le coton l'étude approfondie de SOL du 17 février 2016 sur "*Les subventions américaines et européennes au coton de 1995 à 2014*" est toujours valable⁴.

Comme la question des stocks publics pour des objectifs de sécurité alimentaire est très cruciale, on reproduira largement deux analyses précédentes de SOL mais avec un calcul plus précis de la MGS des Etats-Unis (EU) liée à son aide alimentaire intérieure de 2012. Puisque le débat sur cette question entraîne des positions opposées chez les Membres de l'OMC entre les pays développés et la grande majorité des pays en développement (PED) compte tenu des règles absurdes de l'OMC, il est temps de les réformer et au moins d'appliquer la même règle aux stocks publics des EU qu'à ceux des PED, ce qui pourrait les amener à modifier leur position.

I – Clarification des malentendus sur les règles de l'OMC sur les stocks publics

On doit clarifier plusieurs malentendus sur les règles de l'AsA de l'OMC aux paragraphes 3 et 4 de l'Annexe 2. Pour les lecteurs qui ne connaissent pas la question, nous copions ces deux paragraphes.

1.1 – Paragraphes 3 et 4 de l'Annexe 2 de l'AsA de l'OMC

3. Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire⁵

Dépenses (ou recettes sacrifiées) en rapport avec la formation et la détention de stocks de produits faisant partie intégrante d'un programme de sécurité alimentaire défini dans la législation nationale. Peut être comprise l'aide publique au stockage privé de produits dans le cadre d'un tel programme.

Le volume et la formation de ces stocks correspondront à des objectifs prédéterminés se rapportant uniquement à la sécurité alimentaire. Le processus de formation et d'écoulement des stocks sera transparent d'un point de vue financier. Les achats de produits alimentaires par les pouvoirs publics s'effectueront aux prix courants du marché et les ventes de produits provenant des stocks de sécurité, à des prix qui ne seront pas inférieurs au prix courant du marché intérieur payé pour le produit et la qualité considérés.

4. Aide alimentaire intérieure⁶

Dépenses (ou recettes sacrifiées) en rapport avec la fourniture d'aide alimentaire intérieure à des segments de la population qui sont dans le besoin.

Le droit à bénéficier de l'aide alimentaire sera déterminé en fonction de critères clairement définis liés à des objectifs en matière de nutrition. Une telle aide consistera à fournir directement des produits alimentaires aux intéressés ou à fournir à ceux qui remplissent les

⁴ <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b/>

⁵ Aux fins du paragraphe 3 de la présente annexe, les programmes gouvernementaux de détention de stocks à des fins de sécurité alimentaire dans les pays en développement dont le fonctionnement est transparent et assuré conformément à des critères ou directives objectifs publiés officiellement seront considérés comme étant conformes aux dispositions du présent paragraphe, y compris les programmes en vertu desquels des stocks de produits alimentaires à des fins de sécurité alimentaire sont acquis et débloqués à des prix administrés, à condition que la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur soit prise en compte dans la MGS.

⁶ Aux fins des paragraphes 3 et 4 de la présente annexe, la fourniture de produits alimentaires à des prix subventionnés ayant pour objectif de répondre aux besoins alimentaires des populations pauvres urbaines et rurales des pays en développement sur une base régulière à des prix raisonnables sera considérée comme étant conforme aux dispositions de ce paragraphe.

conditions requises des moyens pour leur permettre d'acheter des produits alimentaires aux prix du marché ou à des prix subventionnés. Les achats de produits alimentaires par les pouvoirs publics s'effectueront aux prix courants du marché et le financement et l'administration de l'aide seront transparents.

En bref le débat tourne autour de l'obligation de notifier dans la MGS (mesure globale de soutien)⁷ à l'OMC "la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur", le "prix d'acquisition" étant qualifié de "prix administré" pour les pays en développement (PED) et le "prix de référence" étant celui des années 1986 à 1988, conformément au paragraphe 9 de l'annexe 3 de l'AsA. Le Projet de modalités agricoles de l'OMC du 6 Décembre 2008 avait déjà proposé de se débarrasser de cette exigence et le G-33 des PED, représenté par l'Inde, avait de nouveau demandé que cette disposition soit officiellement supprimée à la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC à Bali en décembre 2013. Celle-ci a seulement accepté une "clause de paix" permettant à l'Inde et à d'autres PED opérant déjà des stocks publics à des fins de sécurité alimentaire de continuer à fournir des subventions considérées comme ayant des effets de distorsion des échanges pour poursuivre leurs programmes, dans des conditions restrictives, jusqu'à ce qu'une solution permanente soit trouvée à l'OMC. Malheureusement, la dixième Conférence ministérielle de Nairobi de Décembre 2015 n'a pas adopté de solution permanente si bien que le débat se poursuit à Genève.

1.2 – Premier malentendu : "produits agricoles" ou "produits alimentaires"

Les paragraphes 3 et 4 traitent de "nutrition" et de "produits alimentaires", pas de "produits agricoles", et ne précisent pas que ces produits sont achetés aux agriculteurs. Ainsi, la Food Corporation of India (FCI) achète une part importante de riz aux rizeries, pas seulement aux riziculteurs. En 2012, l'aide alimentaire intérieure des EU était de 114,048 milliards de \$ (Md\$) (déduction faite des frais d'administration), dont 88,858 Md\$, soit 77,9% du total, pour le programme SNAP (coupons alimentaires) et 25,190 Md\$, soit 22,1%, pour les autres programmes d'aide alimentaire en nature à des collectivités⁸. Pour ceux-ci 1,595 Md\$ ont été achetés directement aux agriculteurs par l'USDA en 2012, dont près de la moitié étaient transformés (comme la viande), le reste étant acheté aux agro-industries et grossistes.

1.3 – Second malentendu : "prix courants de marché" ou "prix administrés"

Pour savoir ce qu'est un "prix de marché" la meilleure source vient des dispositions des EU et de l'UE sur les pays sans "économies de marché", considérés comme utilisant des prix différents de leur "valeur normale". Ainsi, selon le manuel antidumping des EU, "*Pour la marchandise faisant l'objet d'une enquête ou d'un examen [anti-dumping], il ne doit y avoir pratiquement aucune intervention du gouvernement dans la fixation des prix*"⁹. Par conséquent la disposition du paragraphe 4 que "*Les achats de produits alimentaires par les pouvoirs publics s'effectueront aux prix courants du marché*" n'est pas respectée par les EU compte tenu des larges subventions allouées à leurs produits agricoles.

Or plusieurs rapports ont souligné la nécessité d'internaliser dans les prix intérieurs des marchés agricoles les subventions allouées aux produits correspondants.

⁷ La MGS ou Mesure Globale de Soutien est appelée communément la "boîte orange" des soutiens agricoles internes ayant des effets de distorsion des échanges. Elle regroupe les MGS spécifiques par produit et la MGS autre que par produit.

⁸ <http://www.obpa.usda.gov/budsum/FY14budsum.pdf>

⁹ US Department of Commerce, *Normal value*, AD Manual, chapter 8.

- L'OCDE l'a fait dans un rapport de 2011 où le concept de prix agricole intérieur est défini comme "*le prix à la production plus les aides liées à la production d'un produit spécifique*"¹⁰.

- Dans l'affaire du coton des EU, le rapport de l'Organe d'appel a souligné que "*A l'audience, les Etats-Unis ont admis que les exploitants décidaient quoi planter en se fondant sur les prix du marché attendus ainsi que sur les subventions attendues*" (paragraphe 440)¹¹.

- Un rapport du FAPRI d'octobre 2013¹² sur l'évaluation des deux Farm Bills adoptés en 2013 par la Chambre des Représentants et le Sénat présente des tableaux de "*recettes moyennes des cultures en dollars par acre*"¹³ projetées pour la période 2014-18. Dans ces tableaux, les subventions attendues sont ajoutées à la recette des ventes sur le marché, ce qui, divisé par le rendement par acre, donne le *prix complet* ou *prix total* par culture, bien que le FAPRI n'utilise pas ces concepts, mais celui de "*recettes par acre*".

- Un document de la Banque mondiale de novembre 2008 écrit par Kim Anderson et Signe Nelgen intègre également les subventions découplées dans leur indicateur de distorsion des prix agricoles – l'ARN [taux nominal d'aide] – quand ils écrivent : "*Avec cette valeur en dollars des paiements découplés, l'ARN peut être calculé en divisant le résultat par la valeur de la production à des prix non faussés. Dans la mesure où la partie découplée de l'aide dans le soutien au secteur agricole est en constante augmentation dans les pays à revenu élevé, il est d'une importance particulière d'intégrer cette partie de l'aide, même si elle produit moins de distorsions du marché et des ressources que d'autres mesures créant des distorsions*"¹⁴.

- Enfin l'USDA a largement utilisé la notion de "*dépenses budgétaires nettes par produit*"¹⁵ qui ajoute les subventions au prix à l'exploitation.

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

Finalement la seule différence entre les prix agricoles des EU et de l'UE et les prix administrés des PED tels que les "*prix de soutien minima*" (MSP) du riz et du blé de l'Inde est que, dans le cas des EU et de l'UE, la subvention n'est pas accordée au moment de l'achat et incorporée dans

¹⁰ Jean-Pierre Butault, *Evolution of Agricultural Support in Real Terms in OECD Countries and Emerging Economies*, OECD, 2011, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kgkdgf25x20.pdf?expires=1385386110&id=id&accname=guest&checksum=476FE82E1A92E7409C7AAE4E85F48958>

¹¹ WT/DS267/AB/R, 3 March 2005

¹² Centre de recherches dépendant du Gouvernement des EU.

¹³ Un acre égale 0,4047 hectare.

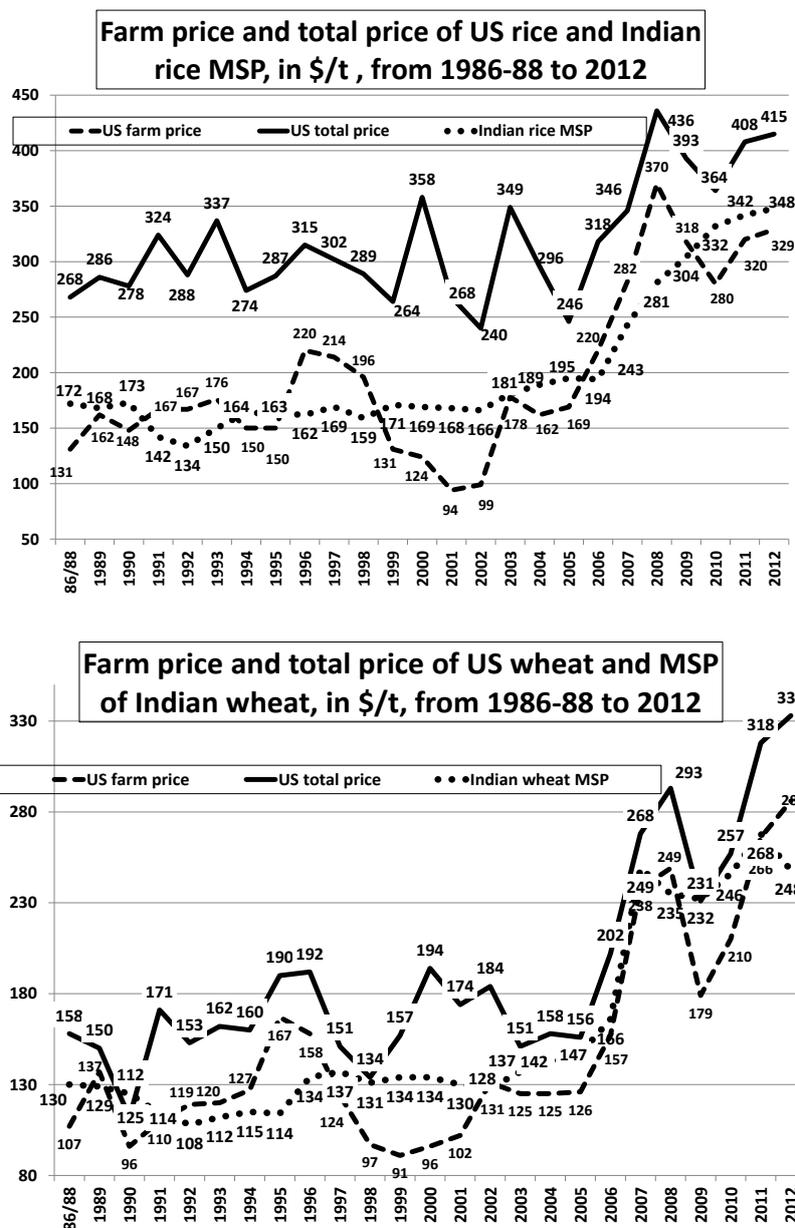
¹⁴ Kim Anderson and Signe Nelgen, "*Estimates of Distortions to Agricultural Incentives, 1955-2011*", updated in June 2013, http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/Note_summarizing_core_updated_database_0613.pdf; *Distortions to agricultural incentives in Asia*,

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:21960058~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html>

¹⁵ http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/pb12_tbl35.pdf;

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

le prix mais est accordée tout au long de l'année en fonction des différents types de subventions couplées et découplées¹⁶.



1.4 – Troisième malentendu : les stocks publics ne sont pas nécessairement gérés par des entreprises publiques

Même en Inde le stockage du riz et du blé distribués aux bénéficiaires est en grande partie sous-traité à des entreprises privées. Le 30 Juin 2012 64% du stockage du riz et du blé contrôlée par la FCI (Food Corporation of India) s'est fait dans des entrepôts loués au secteur privé, qui ont reçu aussi des subventions pour la construction de nouveaux entrepôts¹⁷. Dans la mesure où c'est l'Etat (en fait la FCI) qui sous-traite, il est logique de continuer à parler de stocks publics.

¹⁶ Du prix administré au prix total : application aux prix du blé et du riz des Etats-Unis, de l'UE et de l'Inde, Solidarité, 25 janvier 2014, <https://www.sol-asso.fr/articles-de-2014/>

¹⁷ <http://dfpd.nic.in/fcamin/annualreport/AnnualReport201213.pdf>

Aux EU les instructions de l'USDA aux organismes des Etats qui gèrent la distribution des produits alimentaires pour les programmes des déjeuners et petits déjeuners des écoliers sont que *"Les organismes bénéficiaires sont chargés de fournir et de maintenir un stockage approprié des produits reçus. Ces produits peuvent être stockés dans les installations de l'organisme bénéficiaire ou dans une installation de stockage à l'extérieur... [avec] un accord signé par les deux parties qui comprend les termes et conditions de stockage, à savoir les coûts, les exigences de température, la responsabilité"*¹⁸. La plupart des repas pour les déjeuners et petits déjeuners sont préparés par une cuisine centralisée des écoles – *"Les repas proviennent d'un certain nombre de sources différentes : ils peuvent venir de la production sur place, de repas vendus par un traiteur du Programme National de Déjeuner Scolaire ou dans la plupart des écoles ils sont fournis par la cuisine centralisée du Conseil scolaire local"*¹⁹ – et la Commission scolaire de l'Etat ou du District fait des appels d'offre pour acheter les aliments bruts ou transformés qui nécessitent un stockage.

1.5 – Quatrième malentendu : pas de durée minimale de stockage pour parler de stocks publics

L'AsA n'évoque pas de durée minimale requise pour parler de stocks publics. Pour les 25 Md\$ de produits alimentaires achetés par l'USDA et les autres organismes des Etats avant d'être distribués en nature aux bénéficiaires des programmes d'aide alimentaire autres que les coupons alimentaires (SNAP), principalement pour les déjeuners et petits déjeuners des écoliers, le temps de stockage est certainement bien plus court qu'en Inde mais, même en Inde, une part importante du riz et du blé est distribué par la FCI et les Etats après une courte durée de stockage.

Les instructions de l'USDA aux agences des Etats les obligent à *"utiliser tous les aliments donnés par l'USDA dans les six mois suivant la réception"*, ce qui vaut aussi bien pour les produits agricoles bruts que pour ceux que les Etats livrent pour transformation aux agro-industries²⁰. L'importance du stockage dans les programmes de repas et petit déjeuner scolaire est attestée, à titre d'exemple, dans le comté de Montgomery du Maryland : *"Le Centre des services alimentaires et nutritionnels comprend un entrepôt de 2 090 mètres carrés qui contient les stocks des produits nécessaires à la préparation des repas scolaires. Grâce à une planification de la production annuelle, mensuelle et hebdomadaire et des menus, les aliments sont achetés en grandes quantités, et il y a une rotation des stocks pour assurer la fraîcheur... L'entrepôt du service alimentaire reçoit, stocke et distribue les produits alimentaires aux écoles, aux agences alimentaires du comté de Montgomery, aux organismes sans but lucratif et aux agences scolaires d'autres comtés. L'entrepôt se compose de 1 394 mètres carrés d'entreposage à sec, de 929 mètres carrés d'entreposage des aliments surgelés, et 139 mètres carrés de stockage réfrigéré"*²¹. D'autre part les 250 000 boutiques habilitées à recevoir les coupons alimentaires sont tenues de stocker les denrées périssables²².

Par conséquent les EU gèrent des stocks publics alimentaires même s'ils sont éclatés en des milliers de points et s'il s'agit plus souvent de stocks de "produits alimentaires" que de "produits agricoles" non transformés, mais l'AsA concerne les "produits alimentaires", pas les "produits agricoles".

¹⁸ <http://web.extension.illinois.edu/smallfarm/downloads/48937.pdf>

¹⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/National_School_Lunch_Act

²⁰ <http://web.extension.illinois.edu/smallfarm/downloads/48937.pdf>

²¹ <http://www.montgomeryschoolsmd.org/departments/foodserv/about/facilities.shtm#Warehouse>

²² <http://www.massresources.org/snap-store-owners-guide.html>

1.6 – Cinquième malentendu : qu'est-ce qu'un stock de sécurité alimentaire?

Il n'y a pas de définition restrictive de ce qu'est un stock de sécurité alimentaire, et les activités de lutte contre l'insécurité alimentaire empruntent plusieurs voies. Pour l'USDA *"En 2012 85,5 pour cent des ménages américains étaient en sécurité alimentaire toute l'année. Les 14,5 pour cent restant (17,6 millions de foyers) étaient en insécurité alimentaire... Les programmes du Département américain de l'Agriculture (USDA) portant sur l'aide alimentaire et la nutrition accroissent la sécurité alimentaire en fournissant aux ménages à faible revenu un accès à la nourriture, un régime alimentaire sain, et une éducation nutritionnelle"*²³. Amartya Sen a souligné le principe du Droit dans son fameux livre *"Pauvreté et Famines: un essai sur le Droit et la Privation"* (1981), un livre dans lequel il affirme que la famine se produit non seulement par manque de nourriture, mais aussi par manque d'accès financier aux aliments.

L'USDA suit implicitement les conclusions de Amartya Sen en canalisant 22,1% de son aide alimentaire intérieure via des livraisons directes de produits alimentaires en nature et 77,9% via les coupons alimentaires qui sont une aide financière directe aux ménages privés. Ces deux modalités alternatives de lutte contre l'insécurité alimentaire devraient conduire à considérer que cette seconde modalité de l'aide alimentaire par une aide financière constitue une sorte de stock de sécurité alimentaire pour les bénéficiaires privés si bien qu'il n'y a pas de raison logique d'appliquer à ces modalités alternatives des traitements différents pour notifier la MGS. Au bout du compte les bénéficiaires reçoivent la nourriture dont ils ont besoin et les agriculteurs américains obtiennent le même bénéfice de la vente de leurs produits soit directement à l'USDA qui les livre aux services des Etats qui gèrent les repas scolaires et d'autres programmes, soit aux commerçants et agro-industries qui livrent les magasins agréés qui cèdent les produits alimentaires en échange des coupons alimentaires.

En outre on peut invoquer la jurisprudence de l'Organe d'appel de l'OMC sur *"le versement à l'exportation financé en vertu de mesures des Pouvoirs publics"* dans l'affaire "Produits laitiers du Canada" (Décembre 2001 et Décembre 2002) et dans l'affaire du Sucre de l'UE (Avril 2005). Dans l'affaire Produits laitiers du Canada, les EU ont soutenu le point de vue du Groupe spécial *"lequel exige qu'une mesure des pouvoirs publics soit "nécessaire" ou "essentielle" au transfert de ressources économiques pour déterminer si les versements sont "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics"... En conséquence, la conclusion du Groupe spécial selon laquelle les transformateurs reçoivent des versements "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics" devrait être confirmée"*²⁴. Pour l'Organe d'appel *"Comme le Groupe spécial l'a relevé, nous avons été d'avis dans la procédure initiale que le mot "versements" figurant à l'article 9:1 c) "recouvr[ait] les "versements" effectués sous des formes autres que monétaires"... Il n'est pas contesté, dans le présent appel, que les "versements" au sens de l'article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture peuvent inclure les versements en nature à l'article 9.1 (c) de l'Accord sur l'agriculture"*.

Par conséquent, l'Organe de règlement des différends de l'OMC devrait considérer que l'aide alimentaire intérieure des EU est financée par deux mesures des Pouvoirs publics : soit par des *versements en nature* dans les programmes autres que le SNAP ou par des *versements en coupons alimentaires* aux bénéficiaires du SNAP.

²³ <http://www.ers.usda.gov/publications/err-economic-research-report/err155.aspx#.UxXK94Wbv1I>

²⁴ Canada – Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers. Recours des Etats-Unis et de la Nouvelle-Zélande à l'Article 21.5 du mémorandum d'accord, OMC, WT/DS103/AB/RW, WT/DS113/AB/RW, Organe d'Appel, 3 décembre 2001.

II – La MGS des EU pour des produits de base de son aide alimentaire intérieure en 2012

Selon le budget de l'USDA l'aide alimentaire du programme SNAP a été de 88,858 Md\$ au cours de l'exercice 2012, ce qui, divisé par les 46 609 millions de bénéficiaires individuels, a représenté 1 906 \$ par bénéficiaire. Cependant la base de données de l'USDA sur le SNAP indique une valeur totale de seulement 78 410 Md\$, dont 3 790 Md\$ de coûts d'administration et 74 619 Md\$ de coût des aliments ce qui représente 133,41 \$ par mois ou 1 601 \$ par bénéficiaire en 2012²⁵, et l'on s'en tiendra à ces chiffres. Le coût total des autres programmes d'aide alimentaire en nature – pour les déjeuners et petits-déjeuners des écoliers, le programme WIC (femmes, enfants en bas âge, enfants) et les autres programmes mineurs – a été de 24,6 Md\$ en 2012²⁶. On supposera que le nombre de bénéficiaires en équivalent temps plein annuel de ces programmes d'aide alimentaire en nature a été proportionnel au rapport des coûts totaux des produits alimentaires : $x/46\ 609 = 24\ 600 / 74\ 619$ de telle sorte que $x = 15\ 370$ millions. Ce qui donne un total de 61 979 bénéficiaires en équivalent temps plein en 2012.

On peut alors calculer la consommation par bénéficiaire et totale de plusieurs produits alimentaires importants et leurs prix administrés et prix de référence des années 1986-88, ce qui permettra d'évaluer la MGS par produit en 2012.

La plupart des bénéficiaires de l'aide alimentaire intérieure sont pauvres, ce qui se reflète dans leurs régimes alimentaires. Toutefois, si les bénéficiaires de coupons alimentaires consomment moins de fruits et légumes et plus de "calories vides" comme les boissons sucrées et des corps gras saturés que les bénéficiaires de revenus plus élevés, ils consomment autant de boeuf et de porc que le consommateur américain moyen et plus de volaille et d'œufs, de "chili con carne" et de hot-dogs²⁷.

Sur les achats alimentaires totaux de 1 445 Md\$²⁸ des consommateurs américains en 2012, 1 261 Md\$ ou 87,25% étaient d'origine nationale et on supposera que ce pourcentage vaut également pour les produits alimentaires du programme SNAP et pour ceux des autres programmes d'aide alimentaire en nature (bien que ce pourcentage soit supérieur pour ces autres programmes où une bonne partie des aliments sont achetés bruts avant d'être préparés par les cuisines des collectivités).

Dans quelle mesure les 1 601 \$ d'aide par bénéficiaire de coupons alimentaires en 2012 ont-ils couvert ses dépenses alimentaires ? Le coût moyen des dépenses alimentaires à la maison du "plan économe" (thrifty plan) – qui sert de base pour les allocations de coupons alimentaires²⁹ – était de 2 201 \$ par personnes en 2012 (sur la base du coût pour juin 2012) pour un ménage de 2 personnes³⁰, correspondant au nombre moyen de bénéficiaires par ménage du programme SNAP. Autrement dit l'aide du SNAP de 1601 \$ par bénéficiaire a couvert 72,74% en moyenne de ses dépenses alimentaires – sachant que les coupons alimentaires ne peuvent être utilisés pour des aliments consommés hors du domicile, pour les boissons alcoolisées et les produits chauds – et on peut étendre ce pourcentage aux bénéficiaires des programmes d'aides en nature.

²⁵ <http://www.fns.usda.gov/pd/supplemental-nutrition-assistance-program-snap>

²⁶ http://www.ers.usda.gov/media/1060737/eib-109_single-pages.pdf

²⁷ <http://www.ers.usda.gov/amber-waves/2014-november/snap-households-must-balance-multiple-priorities-to-achieve-a-healthy-diet.aspx#.VpyvzSrhDcs>; <http://www.fns.usda.gov/sites/default/files/ops/NHANES-SNAP07-10.pdf>

²⁸ <http://www.ers.usda.gov/data-products/food-dollar-series/documentation.aspx>

²⁹ http://www.cnpp.usda.gov/sites/default/files/usda_food_plans_cost_of_food/FoodPlans2003AdminReport.pdf

³⁰ http://www.cnpp.usda.gov/sites/default/files/usda_food_plans_cost_of_food/CostofFoodJune2012.pdf

En d'autres termes, le nombre de bénéficiaires couvrant tous leurs besoins alimentaires serait de 45,084 millions (72,74% des 61,979 millions).

La consommation alimentaire annuelle par habitant et par produit est disponible sur la base de données de l'USDA³¹. Comme il est donné par livre (0,4536 kg) de produit on le convertit en kg que l'on multiplie par les 45,084 millions de bénéficiaires en équivalent plein temps. Comme il serait trop fastidieux de retracer tous les aliments consommés par les bénéficiaires de l'aide alimentaire, on se limitera à la consommation de farines de blé et de maïs, viandes, œufs et produits laitiers. Les prix de référence pour 1986-1988 sont disponibles sur la base de données ESP de l'OCDE pour les EU ainsi que les prix à l'exploitation agricole pour 2012³², auxquels on ajoute les subventions par tonne³³ pour obtenir les "prix administrés". Comme ces prix à l'exploitation sont donnés pour le blé et le maïs on convertit les quantités de farine de blé et de maïs en équivalent blé et maïs aux taux de conversion de 75% pour le blé et de 65% pour le maïs. Si 12,75% de la nourriture américaine est d'origine étrangère, ce n'est pas le cas pour les céréales, viandes, produits laitiers et oeufs pour lesquels près de 100% sont d'origine nationale.

Le tableau suivant montre que, pour ces 8 produits seulement – trois céréales (farine de blé, farine de maïs, riz), trois viandes (bœuf, porc, volaille), les produits laitiers en équivalent lait et les œufs – les EU auraient dû notifier à l'OMC 12 785 Md\$ en 2012 pour les MGS de ces produits liés à son aide alimentaire intérieure. La MGS correspond à la multiplication de l'écart entre prix administré de 2012 et les prix de référence de 1986-88 multiplié par la quantité achetée et stockée par les Pouvoirs publics avant redistribution aux bénéficiaires.

Tableau 1 – MGS des EU liée à 8 produits de base de son aide alimentaire intérieure en 2012

	2012				\$ per tonne			Million \$ MGS
	Livre	Kg	Millions de personnes	1000 tonnes	Prix administré 2012	Prix de référence 86-88	Prix administré - prix référence	
Farine de blé	134,4	60,96	45,084	3664,48	337,1	90,4	246,7	904
Farine de maïs	33,9	15,38	45,084	1066,75	319,1	78,5	240,6	256,7
Riz	20,4	9,25	45,084	417,03	407,6	129,8	277,8	154
Viande bovine	81,5	36,97	45,084	1666,76	5758,2	1522,5	4235,7	9378,6
Viande porcine	58,4	26,49	45,084	1194,28	2265,6	1464,6	801	1270,9
Volaille (poulet+dinde)	110	49,90	45,084	2249,69	1913,2	1084,5	828,7	2476,5
Produits laitiers équiv. lait	613,2	278,15	45,084	12540,11	421,1	176,1	245	3072,3
Œufs (poids détail)	32,8	14,88	45,084	670,85	1405,2	779,1	626,1	420
Total				22180				12785

Source: [http://www.ers.usda.gov/data-products/food-availability-\(per-capita\)-data-system.aspx](http://www.ers.usda.gov/data-products/food-availability-(per-capita)-data-system.aspx); <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b/>; OECD: <http://www.oecd.org/fr/tad/politiques-agricoles/estimationsdusoutienauxproducteursetconsommateursbasededonnees.htm#country>

* 2748.32 tonnes de farine de blé provenant de 3664,43 tonnes de blé (75% de farine dans une tonne de blé)

** 693,39 tonnes de farine de maïs provenant de 1066,75 tonnes de maïs (taux de conversion de 65%)

Il est probable que la MGS de tous les produits alimentaires consommés par tous les bénéficiaires de l'aide alimentaire des EU aurait dépassé 15 Md\$. Le prix administré (tableau 2) est la somme du prix à l'exploitation plus, pour les céréales, les subventions de la CCC (Commodity Credit Corporation) par produit par tonne³⁴ plus le coût total des subventions aux assurances par produit par tonne plus les subventions à l'irrigation par tonne (disponible dans

³¹ [http://www.ers.usda.gov/data-products/food-availability-\(per-capita\)-data-system.aspx](http://www.ers.usda.gov/data-products/food-availability-(per-capita)-data-system.aspx)

³² <http://www.oecd.org/fr/tad/politiques-agricoles/estimationsdusoutienauxproducteursetconsommateursbasededonnees.htm#country>

³³ "Time is up for Developing countries to sue the US agricultural domestic subsidies, Solidarité, 14 January 2016 (<https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b/>)

³⁴ https://www.fsa.usda.gov/Assets/USDA-FSA-Public/usdafiles/AboutFSA/Budget/pdf/msr16_commodity_estimates.pdf

le document "Time is up for Developing countries to sue the US agricultural domestic subsidies"³⁵) et, pour les produits animaux, la MGS notifiée à l'OMC et les subventions aux aliments du bétail (disponibles dans le même document).

Tableau 2 – Le prix administré des 8 produits alimentaires de base en 2012

\$ par tonne	Blé	Maïs	Riz usiné	Viande volaille	Viande de porc	Viande bovine	Oeufs	Lait
Prix exploitation	285,50	273,2	475,56	1534,1	1933,1	4645,2	1402,83	407,85
Subvention/aliment				136,8	170,9	160,4	(volaille)	8,67
MGS notifiée				2,4	0	7,7	2,4	4,54
Subvention CCC	14,76	5,75	62,4					
Subvention/assurances	35	18,94	11,61					
Subvention/irrigation	1,84	1,23	32,34					
Prix administré	337,1	319,1	581,9	1673,3	2104	4813,3	1405,2	421,1

Alan Matthews écrit que la proposition UE-Brésil "suggère qu'un montant allant jusqu'à [10%] de la valeur de production des produits végétaux de base pourrait être exempté, le montant de 10% entre crochets indiquant que ce montant spécifique est sujet à de futures négociations. Ce montant apparaît similaire aux 10% de la valeur de production que les pays en développement peuvent déjà exempter au titre du soutien de minimis spécifique par produit".

Avec cette proposition de plafond à 10%, les EU auraient dû notifier pour 2012 au moins les 11,458 Md\$ de MGS pour les viandes, les oeufs et le lait (tableau 3). Ce qui aurait été 5,5 fois supérieur que la MGS du blé et du riz de l'Inde (tableau 4)!

Tableau 3 – Part de l'aide alimentaire dans la production des 8 produits en tonnage en 2012

Millions de tonnes	Blé*	Maïs**	Riz usiné	Viande volaille***	Viande porc	Viande bovine	Oeufs	Lait
Production	61,300	273,2	6,348	19,292	10,554	11,848	5,577	91,040
Aide alimentaire	3,664	1,067	0,417	2,250	1,194	1,667	0,671	12,540
Aide alim./production	5,98%	0,39%	6,57%	11,66%	11,31%	14,07%	12%	13,77%

Source: USDA FAS PS&D (<https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/advQuery>); * farine de blé convertie en blé au taux de 75%; ** farine de maïs convertie en maïs au taux de 65%; *** viande de volaille : poulet et dinde.

On peut comparer les MGS des EU de ces 8 produits au titre de son aide alimentaire intérieure aux MGS du blé et du riz de l'Inde achetés à des prix administrés et stockés avant d'être redistribués à bas prix aux bénéficiaires de l'aide alimentaire intérieure en 2011-12 et 2012-13.

Tableau 4 – MGS du blé et du riz de l'Inde pour l'aide alimentaire intérieure en 2011-12 et 2012-13

	MSP	Taux de change*	,MSP	Prix de référence 1986-88	MSP-prix de référence	Achats publics	MGS
	INR/t	INR/\$		\$/t		1000 tonnes	Million \$
2011-12							
Blé	12 850	52,5175	244,68	264	-19,32	28 335	0
Paddy	10 800	52,5175	205,65				
" équivalent riz	16 615,4	52,5175	316,38	262,51	53,87	35 041	1887,7
2012-13							
Blé	13 500	58,4235	231,07	264	-32,93		0
Paddy	12 500	58,4235	214				
" équivalent riz	19 230,7	58,4235	329,16	262,51	66,65	34 044	2269

* Moyenne des taux de change de 2011 à 2012 et de 2012 à 2013

Source: <https://www.irs.gov/individuals/international-taxpayers/yearly-average-currency-exchange-rates>; <http://dfpd.nic.in/procurement-figures.htm#>; <https://www.rbi.org.in/scripts/PublicationsView.aspx?id=15815>; Domestic support notifications to the WTO

La conclusion est limpide : il n'y a pas photo entre le montant des MGS des EU et de l'Inde liée à leur aide alimentaire intérieure en 2012. Pourtant c'est l'Inde qui est condamnée par les règles de l'OMC alors que les EU notifient toute leur aide alimentaire intérieure en boîte verte.

³⁵ <http://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b/>

III – Changer quelques termes de l'AsA résoudrait le problème et bénéficierait aux pays développés

Le concept de *soutien* agricole est plus large que celui de *subvention* agricole car il englobe "*le soutien des prix du marché*" (SPM) à travers la protection à l'importation et/ou des subventions à l'exportation, mais de manière différente pour l'OCDE et l'Accord sur l'agriculture (AsA) de l'OMC. Pour l'OCDE, le SPM représente l'écart entre le prix agricole intérieur et le prix mondial courant (prix à la frontière de chaque pays) rendu à l'exploitation, ce qui englobe la protection à l'importation comme les subventions à l'exportation. Le SPM est "financé" essentiellement par les consommateurs, qui considèrent qu'ils sont en droit d'acheter leur nourriture et d'autres produits agricoles au prix mondial et que les droits de douane les en prive. Cependant, dans l'approche de l'OCDE, une partie du SPM peut être financée par les contribuables quand il y a des subventions explicites à l'exportation, mais celles-ci ont toujours été la partie mineure du SPM, en particulier dans les PED où elles ont à peine existé tandis qu'elles ont disparu dans l'UE depuis 2014 et avant dans la plupart des pays développés.

Toutefois, la définition du SPM de l'AsA est totalement absurde pour trois raisons : 1) il est calculé comme l'écart entre le prix actuel administré (prix minimum tel que le prix d'intervention dans l'UE) et le prix à la frontière de la période 1986-1988, multiplié par la production admissible; 2) il n'implique aucune subvention effective; 3) il n'apporte aucun soutien supplémentaire à celui résultant des autres mesures que sont les droits de douane, les subventions et restrictions à l'exportation, le gel des terres, les quotas de production, les aides au stockage, l'aide alimentaire extérieure et intérieure.

C'est pourquoi SOL propose d'apporter des changements mineurs aux règles de l'AsA afin de mettre fin à cette définition absurde du SPM. Ces modifications apporteraient une solution permanente au problème crucial des stocks publics de sécurité alimentaire et les pays développés bénéficieraient encore plus des changements aux règles de l'Annexe 3 de l'AsA puisque cela éliminerait la notification de leur SPM qui constitue, pour la plupart d'entre eux, l'essentiel de leur MGS courante.

3.1 – Les modifications à apporter à l'Annexe 3 de l'AsA

Il serait suffisant d'effacer dans l'Annexe 3 de l'AsA les mots soulignés et qui ne sont pas en italique dans les paragraphes suivants : "fixes" aux paragraphes 8 à 11, "pour la période de base" au paragraphe 5, "sur la base des années 1986 à 1988 et" aux paragraphes 9 et 11, et "pendant la période de base" au paragraphe 9 :

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

- Paragraphe 8 : "*Soutien des prix du marché : le soutien des prix du marché sera calculé d'après l'écart entre un prix de référence extérieur fixe et le prix administré appliqué multiplié par la quantité produite pouvant bénéficier du prix administré appliqué. Les versements budgétaires effectués pour maintenir cet écart, tels que les coûts de l'achat ou du stockage, ne seront pas inclus dans la MGS*".

- Paragraphe 9 : "*Le prix de référence extérieur fixe sera établi sur la base des années 1986 à 1988 et sera généralement la valeur unitaire f.a.b.³⁶ moyenne du produit agricole initial considéré dans un pays exportateur net et la valeur unitaire c.a.f.³⁷ moyenne du produit agricole initial considéré dans un pays importateur net pendant la période de base. Le prix de référence fixe pourra être ajusté selon qu'il sera nécessaire pour tenir compte des différences de qualité*".

- Paragraphe 10 : "*Versements directs non exemptés : les versements directs non exemptés qui dépendent d'un écart des prix seront calculés soit d'après l'écart entre le prix de référence fixe et le prix administré appliqué multiplié par la quantité produite pouvant bénéficier du prix administré, soit d'après les dépenses budgétaires*".

- Paragraphe 11 : "*Le prix de référence fixe sera établi sur la base des années 1986 à 1988 et sera généralement le prix réel utilisé pour déterminer les taux de versement*".

D'autre part il n'y a rien à changer à l'article 1(d) de la définition de la "*mesure équivalente de soutien*" dans la première partie de l'AsA : "*L'expression "mesure équivalente du soutien" s'entend du niveau de soutien annuel... ii) pour ce qui est du soutien accordé pendant toute année de la période de mise en oeuvre et ensuite est calculé conformément aux dispositions de l'Annexe 4 du présent accord et compte tenu des composantes et de la méthodologie utilisées dans les tableaux des données explicatives incorporés par renvoi dans la Partie IV de la Liste du Membre*". Et il n'y a rien à changer à l'Annexe 4.

2 – Ces modifications apporteraient une solution permanente au problème des Stocks publics pour des objectifs de sécurité alimentaire

Effacer ces termes permettrait une interprétation positive de la note de bas de page 5 du paragraphe 3 de l'Annexe 2 de l'AsA sur la "*Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire*" sans avoir à changer la note de bas de page elle-même puisque sa dernière ligne sur "*à condition que la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur soit prise en compte dans la MGS*" ne mentionne pas que le prix de référence extérieur est un prix "fixe" ni que c'est le prix de la "période de base".

Si bien que cela mettrait fin au débat en cours depuis plusieurs années pour trouver une solution permanente à ce problème des stocks publics. L'Inde et d'autres pays en développement utilisant ce type de programmes devraient simplement notifier dans leur MGS l'écart entre le prix administré – le "prix minimum de soutien" (PMS) en Inde – et le prix mondial courant à leur frontière, multiplié par la production éligible.

Pour l'Inde par exemple, selon le Rapport de la Commission sur les coûts et les prix agricoles de mars 2015, "*le PMS du paddy converti en riz a été constamment inférieur aux prix intérieurs comme internationaux*"³⁸ si bien que la MGS du riz serait négative, en fait de zéro. Le même constat s'observe pour l'année civile 2016 où le SPM du riz commun a été de 315,2 \$ la tonne³⁹

³⁶ FAB : franco à bord, prix du produit avant qu'il quitte le pays à bord du cargo, avion, train, camion. Cette note de bas de page n'est pas dans le texte de l'AsA.

³⁷ CAF : coût, assurance, fret; prix du produit arrivé à quai (cargo, avion, train, camion) avant paiement des droits de douane et autres frais de déchargement. Cette note de bas de page n'est pas dans le texte de l'AsA.

³⁸ <http://cacp.dacnet.nic.in/>

³⁹

https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual_New%20Delhi_India_2-23-2017.pdf

contre un prix FAB de 391 \$ pour le riz thaïlandais 100% grade B ou de 371 \$ pour le 15% de brisures⁴⁰. Quant aux exportations de blé la même Commission déclare que "*Les exportations de blé de 2011-12 à 2013-14 sont dues aux prix de gros intérieurs inférieurs aux prix internationaux, ayant rendu compétitives les exportations de blé indien*"⁴¹. Et le rapport GAIN de l'USDA du 24 février 2017 déclare que "*Après près d'une décennie d'exportations de blé, l'Inde est devenue importatrice nette durant l'année de commercialisation 2016/17 du fait de prix internationaux relativement faibles. On prévoit que les importations de l'Inde pour l'année de commercialisation 2017/18 seraient de 5 millions de tonnes, en estimant que les prix internationaux seront faibles et sans changement dans la politique d'importations existante (droit nul à l'importation et pas de changement dans les exigences sanitaires et phytosanitaires)... On prévoit que les exportations de blé et préparations seront de 500 000 tonnes en 2017/18, principalement au Népal et les préparations aux marchés de l'Afrique et du Moyen-Orient, car le blé indien devrait rester non compétitif même dans les grands marchés de son voisinage*"⁴². Si bien que l'accusation récurrente des EU selon laquelle l'Inde fait du dumping avec ses exportations de riz et de blé sur les marchés mondiaux est totalement infondée.

3 – Les pays développés bénéficieraient encore plus des changements dans l'Annexe 3

Ces modifications mineures dans la rédaction des paragraphes 5 et de 8 à 11 de l'Annexe 3 seraient grandement bénéfiques aux pays développés eux-mêmes, en particulier à l'UE, car cela éliminerait pratiquement leur SPM courant notifié à l'OMC dans le tableau explicatif DS:5, si bien qu'ils ne devraient pas s'opposer aux modifications proposées.

En effet ce SPM n'impliquant pas de dépenses publiques effectives a représenté 98,1% de la MGS de l'UE notifiée pour 2013/14 (dernière année notifiée) : 5,8603 milliards d'€ (Md€) – dont 2,0164 Md€ pour le blé ordinaire, 1,1349 Md€ pour la poudre de lait écrémé et 2,709 Md€ pour le beurre – sur une MGS totale de 5,9717 Md€. Le SPM du Canada a représenté 97,2% de sa dernière notification pour 2013 : 485,4 M de \$ canadiens sur 499,5 M de \$ canadiens. Le SPM de la Suisse a représenté aussi 97,2% de sa MGS de 2013 (2,4821 Md FS sur 2,556 Md de FS) et le SPM de Norvège a même représenté 108,8% sa MGS en 2013 (11,6842 Md KrN sur 10,7387 Md KrN), une chose étrange ! Les EU pourraient être plus réticents à éliminer le SPM de l'AsA puisque le Farm Bill de 2014 a déjà supprimé le SPM des produits laitiers notifiés en 2012 pour 2,9226 Md\$ sur un SPM total de 4,328 Md\$ (qui représentait 63% de sa MGS de 6,860 Md\$) mais il restera un SPM de 1,406 Md\$ pour le sucre notifié en 2012.

Conclusion

A la session spéciale du Comité sur l'agriculture de l'OMC du 8 mars 2016 le Président Vangelis Vitalis a déclaré que "*Le soutien interne a été identifié par plusieurs d'entre vous très explicitement comme un résultat potentiel clé pour MC11*"⁴³. De fait adopter la présente proposition constituerait un résultat potentiel pour la 11^e Conférence ministérielle de l'OMC à Buenos Aires en décembre 2017. Cela mettrait fin au problème crucial des stocks publics pour des objectifs de sécurité alimentaire réclamé par les PED depuis la proposition de l'OMC sur

⁴⁰ <https://www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=81656>

⁴¹ <http://caccp.dacnet.nic.in/ViewQuestionare.aspx?Input=2&DocId=1&PageId=40&KeyId=532>

⁴²

https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual_New%20Delhi_India_2-23-2017.pdf

⁴³ https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/statment_agng_09mar16_e.pdf

les Modalités agricoles du 6 décembre 2008. Et cela bénéficierait autant aux pays développés en éliminant l'essentiel de leur MGS courante notifiée à l'OMC. Qui plus est cette simplification des règles de l'AsA satisferait tous les économistes spécialistes des échanges agricoles, y compris ceux plutôt favorables au libre-échange⁴⁴, qui n'ont cessé de critiquer l'absurdité des règles de l'OMC sur le soutien des prix du marché.

Pour autant cette simplification ne serait que la première étape de la profonde révision nécessaire de toutes les règles de l'OMC sur les soutiens agricoles internes⁴⁵.

De toutes façons, en l'absence de changement dans les règles de l'OMC mais en les interprétant de façon approfondie, les EU devraient notifier leur énorme aide alimentaire intérieure de la même façon que les PED.

⁴⁴ William R. Cline, *The Doha Round, Agriculture, and the Developing Countries*, USDA, 2007 Agriculture Outlook Forum, USDA 01-02/03/07; 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;

⁴⁵ *Analysis of the main controversies on domestic agricultural supports*, SOL, May 1st, 2017: <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>