



L'UE exporte des produits alimentaires subventionnés partout dans le monde, dont en Afrique

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), SOL, 3 novembre 2017

Pour comprendre la question, commençons par présenter les règles du GATT et de l'OMC, avant de citer des experts et quelques exemples concrets.

Selon l'article 6 du GATT et l'Accord anti-dumping, "*un produit exporté d'un pays vers un autre doit être considéré comme étant introduit sur le marché d'un pays importateur à un prix inférieur à sa valeur normale, si le prix de ce produit est a) inférieur au prix comparable pratiqué au cours d'opérations commerciales normales pour un produit similaire, destiné à la consommation dans le pays exportateur; b) ou, en l'absence d'un tel prix sur le marché intérieur de ce dernier pays, si le prix du produit exporté est i) inférieur au prix comparable le plus élevé pour l'exportation d'un produit similaire vers un pays tiers au cours d'opérations commerciales normales, ii) ou inférieur au coût de production de ce produit dans le pays d'origine, plus un supplément raisonnable pour les frais de vente et le bénéfice*".

Et l'Organe d'appel de l'OMC a jugé, dans l'affaire des produits laitiers du Canada du 3 décembre 2001, au paragraphe 92, 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*", et au paragraphe 96 que "*Le coût de production total moyen serait déterminé en divisant le montant des coûts fixes et variables qu'entraîne la production de tout le lait, qu'il soit destiné au marché intérieur ou au marché d'exportation, par le nombre total d'unités de lait produites pour ces deux marchés*". Et l'Organe d'appel du 5 décembre 2002, dans la même affaire, a à nouveau précisé que "*Le point de repère devrait être un coût de production unique pour l'ensemble de la branche de production, plutôt qu'un nombre indéterminé de coûts de production pour chaque producteur individuel. Le chiffre correspondant à l'ensemble de la branche de production permet d'englober les données sur les coûts de production des producteurs, dans leur ensemble, dans un critère national unique qui peut être utilisé pour évaluer dans quelle mesure le Canada respecte ses obligations internationales*". Le paragraphe 148 généralise ce jugement en déclarant que "*Si les mesures des pouvoirs publics qui soutiennent le marché intérieur pouvaient être appliquées pour subventionner les ventes à l'exportation, sans que soient respectés les engagements pris par les Membres pour limiter le niveau des subventions à l'exportation, la valeur de ces engagements serait compromise. 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.*"

En d'autres termes, la première (a) définition du dumping dans le GATT signifie que, tant qu'un pays – ici l'UE en tant que Membre de l'OMC – exporte des produits agricoles à ses prix intérieurs, il n'y a pas de dumping. C'est la première raison pour laquelle l'UE et les Etats-Unis (EU) – qui ont élaboré ensemble les règles de l'OMC, notamment celles de l'Accord sur l'agriculture (AsA), à la fin du Cycle d'Uruguay, avant de les imposer à tous les pays le 15 avril 1994 à Marrakech – ont décidé de modifier en même temps leurs politiques agricoles – la

Politique agricole commune (PAC) et le Farm Bill – en abaissant leurs prix minimaux garantis nationaux – les prix d'intervention de l'UE et les taux de prêt des EU – à un niveau proche des prix mondiaux afin d'exporter plus en réduisant leur marge de dumping. Ces baisses de prix agricoles ont été compensées par des aides directes des boîtes bleues et vertes soi-disant sans effet de distorsion des échanges. Cela a également permis d'importer moins en raison de l'effet de substitution à l'importation résultant de la baisse des prix intérieurs.

Pour Peter Einarsson (2000) *"Toutes les formes d'aides directes fonctionnent comme un mécanisme de dumping dans la mesure où la production soutenue aboutit à des produits destinés à l'exportation. Lorsque la protection à la frontière est réduite et remplacée par des aides directes (comme l'exige l'Accord sur l'agriculture, AsA), l'écart entre le niveau des prix intérieurs protégés et les prix du marché mondial est réduit et le besoin de subventions à l'exportation est ainsi réduit (conformément à l'AsA), mais pour le pays importateur il n'y a pas de différence. Que le prix à l'exportation soit artificiellement réduit par des subventions à l'exportation ou par des aides directes, l'effet de dumping est le même... Au sein de l'UE, le niveau de prix de pratiquement tous les produits agricoles est maintenant considérablement inférieur au coût de production. Cela n'est pas accidentel mais une conséquence délibérée des exigences de l'AsA (protection réduite aux frontières). Les aides directes sont un complément nécessaire pour combler l'écart entre le niveau de prix permis par l'AsA et le coût réel de la production alimentaire. La situation aux Etats-Unis est très similaire, bien que les coûts de production soient plus bas et l'écart des prix donc plus faible... L'exportation d'un produit bénéficiant de tout type d'aide publique (aides directes, crédits à l'exportation, services publics gratuits, etc.) devrait être autorisée seulement si le pays exportateur a appliqué une taxe à l'exportation égale à la valeur de ce soutien"*¹.

Pour Daryll Ray (2007), *"Il ne fait aucun doute que les éléments de la politique agricole actuelle sont structurés de manière à permettre le dumping des produits agricoles américains sur le marché mondial à des prix inférieurs au coût de production. Par sa conception, la partie Gains (LDP/MLG) du programme agricole actuel reconnaît que les ventes des produits végétaux à des prix inférieurs au taux de prêt sont inférieures au coût de production total. Lorsque l'on examine les recettes agricoles pour 1999 et 2000, il apparaît clairement que même les aides directes découplées permettent aux agriculteurs de vendre leurs récoltes sur les marchés nationaux et internationaux à des prix bien inférieurs aux coûts de production. On peut en arriver là quand on voit que les aides du gouvernement – y compris les aides directes découplées – sont bien supérieures au revenu agricole net dans les principaux Etats producteurs de ces cultures. Les agriculteurs de ces Etats ont utilisé une partie des subventions uniquement pour couvrir les coûts d'exploitation"*².

Une autre question difficile mais essentielle est celle des subventions aux aliments du bétail. Selon l'article 6 de l'AsA, *"Les subventions aux intrants agricoles qui sont généralement disponibles pour les producteurs qui, dans les pays en développement Membres, ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées seront exemptées des engagements de réduction du soutien interne qui leur seraient autrement applicables"*. En d'autres termes, les subventions aux intrants ne sont pas exemptées de réduction pour les pays développés, mais doivent être notifiées dans la boîte orange des subventions internes ayant des effets de distorsion des

¹ Peter Einarsson, *Agricultural trade policy as if food security and ecological sustainability mattered*, Forum Syd, Stockholm, November 2000, https://iatp.org/files/Agricultural_Trade_Policy_As_If_Food_Security_.pdf

² Daryll E. Ray, *Will the end of US crop subsidies leave farmers elsewhere better off?* August 1, 2007, <https://www.agpolicy.org/weekpdf/335.pdf>

échanges (dits de la MGS, mesure globale de soutien). Si les aides directes de l'UE aux céréales, tourteaux d'oléagineux et protéagineux (COP) destinés aux aliments du bétail sont perçues par les producteurs de COP, les producteurs de produits animaux (viandes, œufs, lait) perçoivent les subventions implicites mais réelles correspondant aux prix inférieurs des COP d'origine UE. Ces prix seraient bien supérieurs en l'absence des aides accordées aux producteurs de COP en compensation de la réduction de leurs prix d'intervention³. On peut également lire les exemples concrets donnés par Carlos Gasperin et Ivana Doporto Miguez⁴. Le fait que l'UE ait notifié dans sa MGS des subventions secondaires aux fourrages séchés et au lait écrémé donné aux veaux atteste clairement qu'elle est parfaitement consciente que les subventions aux aliments du bétail sont des subventions couplées mais elle a refusé de notifier ses énormes subventions aux COP. Les EU et les autres pays développés en ont fait autant et ils se sont sûrement entendus sur ce sujet. Tim Wise et ses collègues de l'Université Tufts ont publié une longue série d'articles pour montrer comment les fortes subventions aux aliments du bétail des EU leur ont permis d'exporter leurs produits animaux à un prix inférieur au coût de production⁵.

Selon le ROPPA *"Les exportations de blé (et farine en équivalent blé) des EU et de l'UE12 ont représenté dans la période 1986-1988 45,5% des exportations mondiales – plus de 50% avec le blé inclus dans les produits transformés exportés – et, comme les EU étaient déjà "faiseurs du prix" mondial, le taux de dumping combiné EU+UE de 97% a été responsable des prix mondiaux du blé qui n'avaient jamais été aussi bas depuis 1973"*⁶.

SOL a montré que *"L'UE28 a exporté 5,449 millions de tonnes (Mt) de produits laitiers en 2016, soit 30,197 Mt en tonnes d'équivalent lait (TEL), pour une valeur FAB de 15,343 milliards d'euros (Md€), grâce à des subventions de 2,03 Md€, soit un taux de subvention de 61,3 €/TEL et un taux de dumping moyen de 13,2% par rapport à la valeur FAB"*⁷. Sur ces 2,03 Md€, les subventions aux aliments du bétail ont représenté 513 millions d'euros (M€), soit 17 €/TEL⁸. Et le total des subventions aux produits laitiers exportés vers l'Afrique de l'Ouest a été de 168,6 M€ avec une subvention moyenne de 67,43 €/TEL et un taux moyen de dumping de 20,8% par rapport à la valeur FAB totale des exportations de 809,7 M€ pour 2,5 Mt en TEL.

SOL a aussi montré que les 59,3 Mt de produits céréaliers exportés par l'UE28 en 2016 ont reçu 3,585 Md€ de subventions (60,4 €/tonne), soit un taux de dumping de 34,4% sur les céréales brutes⁹. Sur cette quantité, 3,375 Mt ont été exportés vers l'Afrique de l'Ouest pour une valeur FAB de 587 M€ en raison de 203,7 M€ de subventions.

³ Annexe 2 de SOL, *"Les soutiens agricoles (MGS et SGEDE) de l'UE notifiés à l'OMC et effectifs en 2013-14"*, 29 avril 2017, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

⁴ Carlos Gasperin and Ivana Doporto Miguez, *Green box subsidies and trade-distorting support: is there a cumulative impact?* In Ricardo Melendez Ortiz, Christophe Bellmann and Jonathan Hepburn, *Agricultural subsidies in the WTO green box*, Cambridge University Press, 2009, pp.239-57.

⁵ *Feeding the factory farm*, http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/BroilerGains.htm

⁶ ROPPA, *Osons réformer l'OMC pour un développement équitable*, décembre 2015, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/roppappmc10_e.pdf

⁷ SOL, *L'énorme dumping des produits laitiers extra-UE et vers les APE d'AO, SADC, CEMAC et EAC en 2016*, 10 avril 2017, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

⁸ J. Berthelot, *The EU feed subsidies to dairy products*, July 6, 2012, extract of a report for Indian lawyers.

⁹ SOL, *The subsidies to the EU exports of cereal products to Africa in 2016*, March 17, 2017; SOL, *Subventions aux exportations de produits céréaliers de l'UE à l'Afrique de l'Ouest en 2015-2016*, 12 mars 2017, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>