



## **La vérité sur le déficit alimentaire de l'Union européenne et sur le dumping de ses exportations alimentaires lié à ses subventions internes**

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), 26 juin 2018

### **PLAN**

- I – L'UE a un déficit alimentaire structurel, dû aux pays en développement
- II – L'excédent des échanges agricoles de l'UE est très inférieur à celui des Etats-Unis
- III – L'UE s'obstine à affirmer l'absence d'effet de dumping de ses subventions agricoles internes
  - 2.1 – Toutes les subventions internes aux produits exportés ont un effet de dumping
    - 2.1.1 – Le dumping agricole selon les règles de l'AsA
    - 2.1.2 – Le dumping agricole selon les règles de l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires
    - 2.1.3 – A fortiori les aides agricoles soi-disant découplées de l'UE ne le sont pas et sont illégalement notifiées dans la boîte verte de l'OMC
      - 2.1.3.1 – Paragraphe 6 de l'Annexe 2 de l'AsA sur le "Soutien du revenu découplé"
      - 2.1.3.2 – Les 7 raisons pour lesquelles le DPU (DPUS et DPB) n'est pas découplé
      - 2.1.3.2 – L'UE a refusé de notifier l'essentiel de ses subventions aux aliments du bétail

### **I – La PAC a un déficit alimentaire structurel, dû aux pays en développement**

Il faut démystifier l'assertion de la Commission européenne que l'UE a le devoir de contribuer à nourrir le monde, une assertion fondée sur l'assimilation de ses échanges *agricoles* – qu'elle nomme échanges *agro-alimentaires* – à ses échanges *alimentaires*. Alors que son excédent *agricole* a atteint un sommet de 20,5 milliards d'euros (Md€) en 2017, son déficit *alimentaire* (selon les codes CITC 0, 11, 22, 4) a été de 5,5 Md€<sup>1</sup>. Et, si l'on ne tient pas compte de l'énorme excédent en boissons (code 11) – qui ne sont pas des produits alimentaires de base – le déficit alimentaire a été de 29,4 Md€. Car la Commission européenne ne compte pas l'énorme déficit croissant en poissons et préparations, qui a atteint 20,2 Md€ en 2017, qui ne sont pas des produits agricoles au sens de l'Accord sur l'agriculture (AsA) de l'OMC. Mais ce sont évidemment des produits alimentaires et la politique des pêches dépend des ministères de l'agriculture des plus grands pays pour la pêche de l'UE, dont la France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la Belgique, l'Irlande, la Pologne, la Suède, la Finlande, la Lituanie, la Lettonie, la Croatie. Ce sont ces ministères qui gèrent les fonds de la Politique commune de la pêche, relevant du FEAMP (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche) et du FEADER et les fonds alloués à la pêche dans les régions ultra-marines de l'UE relèvent du POSEI, un des chapitres du FEOGA.

Cette mystification propagée par la DG Agriculture a conduit le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, à déclarer le 6 décembre 2016, dans son discours d'ouverture de la conférence sur les perspectives agricoles de l'UE : "*Nous devons nous rappeler - mais qui*

---

<sup>1</sup> *Les consommateurs de l'UE reçoivent une aide alimentaire structurelle des pays en développement*, SOL, 19 mars 2018, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/Les-consommateurs-de-l'UE-re%C3%A7oivent-une-aide-alimentaire-structurelle-des-pays-en-d%C3%A9veloppement.pdf>

se souvient ? - que jusqu'en 1964 l'Europe n'était pas encore autosuffisante en nourriture. Un pays, un continent qui ne peut pas s'autoalimenter, d'un point de vue géostratégique est un pays, voire un continent, en voie de perte parce que dépendant de la volonté des autres... Avec l'entrée en vigueur de la politique agricole commune en 1962, l'Europe s'est donné les moyens d'acquiescer son autonomie en matière de production alimentaire"<sup>2</sup>. Il faisait ainsi écho au discours du 4 juin 2015 du Commissaire Hogan lors de l'Exposition Universelle de Milan : "Je sais que vous êtes tous très au courant des données-clés sur le présent et les défis futurs, avec quelque 795 millions de personnes dans le monde souffrant encore de la faim chronique... Aujourd'hui, je souhaite livrer le message clair et décisif que l'Union européenne reconnaît ses responsabilités mondiales et est prête à agir"<sup>3</sup>. La Cour des comptes européenne vient elle-même de partager cette assertion en déclarant en mars 2018 que "L'UE produit plus de nourriture qu'elle n'en consomme, et est devenue exportatrice alimentaire nette"<sup>4</sup>.

Qui plus est, comme l'UE a un excédent alimentaire structurel sur les pays développés<sup>5</sup>, de 15,9 Md€ en 2017, son déficit alimentaire, structurel aussi, vis-à-vis des pays en développement (PED) a été de 21,4 Md€. Et, si l'on ne compte pas l'énorme excédent de l'UE en boissons, son déficit alimentaire vis-à-vis des PED a été de 31,9 Md€. Certes la Commission européenne se flatte d'être la première importatrice mondiale de produits agro-alimentaires, notamment en provenance des PED, comme si leurs exportations massives n'avaient pas d'effets négatifs, soit sur la dégradation de leur environnement pour les importations de soja de l'UE venant d'Amérique latine et d'huile de palme venant d'Asie du Sud-est, soit sur le déficit en produits alimentaires de base venant d'Afrique sub-saharienne (ASS).

Ajoutons que le déficit alimentaire de l'UE – de 8,376 Md€ en moyenne de 2010 à 2017, dont de 5,477 Md€ en 2017 – contraste avec l'excédent alimentaire des Etats-Unis (EU), de 11,937 Md€ en moyenne de 2010 à 2017, même s'ils ont enregistré un déficit de 1,260 Md€ en 2017 (tableau 1).

Tableau 1 – Echanges alimentaires des Etats -Unis et de l'UE28 de 2010 à 2017

Millions d'euros	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2010-17
Echanges alimentaires des Etats-Unis									
Exportations	83433	93069	106211	105270	111031	117984	120135	119892	107128
Importations	68422	76772	85087	85960	94023	113747	116363	121151	95191
Solde	15011	16297	21124	19310	17008	4237	3772	-1260	11937
Echanges alimentaires extra-UE28									
Exportations	76008	89369	100001	105976	108670	114508	117710	123700	104493
Importations	91527	105172	108413	108844	112421	123082	124312	129177	112869
Solde	-15519	-15804	-8411	-2868	-3751	-8574	-6603	-5477	-8376
Ecart Etats-Unis-UE28									
Exportations	7425	3700	6210	-706	2361	3476	2425	-3808	21083
Importations	-23105	-28400	-23326	-22884	-18398	-9335	-7949	-8026	-17678
Solde	30530	32101	29535	22178	20759	12811	10375	4217	20313

Source : Eurostat et USITC (<https://dataweb.usitc.gov/scripts/prepro.asp>) avec conversion en euros

Hors boissons la France elle-même a enregistré en 2017 un solde négatif de ses échanges agricoles de 6,6 Md€<sup>6</sup>, celui des échanges alimentaires étant un peu supérieur à 4 Md€. Philippe Pointereau, du bureau d'études Solagro, confirme : "La France est toujours perçue par l'opinion

<sup>2</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-4285\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-4285_fr.htm)

<sup>3</sup> *Speech by Commissioner Phil Hogan at Expo Milan International Agricultural Forum, Milan, 4 juin 2015.*

<sup>4</sup> [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Briefing\\_paper\\_CAP/Briefing\\_paper\\_CAP\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Briefing_paper_CAP/Briefing_paper_CAP_EN.pdf)

<sup>5</sup> Les pays développés sont assimilés aux 9 autres pays occidentaux de l'OCDE (Australie, Canada, Etats-Unis, Islande, Israël, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Suisse) plus la Russie.

<sup>6</sup> <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/conjsynt321201804cmxt.pdf>

publique comme autosuffisante et même apte à nourrir une partie de la planète. Mais il n'en est rien, et c'est bien l'inverse qui se produit avec un monde qui nous nourrit... L'établissement d'une balance en surfaces des produits issus de la photosynthèse, y compris du bois, montre que la France avait un déficit de 1,42 million d'hectares en 2006<sup>7</sup>, et cela a empiré depuis.

## **II – L'excédent des échanges agricoles de l'UE est très inférieur à celui des Etats-Unis**

La Commission européenne se flatte d'être le premier exportateur et importateur mondial de produits agricoles (qu'elle nomme produits agroalimentaires), donc devant les EU, ce qui est vrai, mais, comme elle importe beaucoup moins que l'UE, elle oublie d'en déduire et de dire que le solde agricole des EU a été 2,6 fois supérieur à celui de l'UE28 de 2010 à 2017, même s'il n'était plus que de 12% supérieur en 2017.

Soulignons que la comparaison des échanges agricoles des EU et de l'UE28 n'est pas immédiate car l'USDA ne tient pas compte des échanges de spiritueux ni de tabac manufacturé mais ajoute par contre les échanges de caoutchouc, et il faut donc rectifier ces données selon la nomenclature de l'AsA utilisée par l'UE. Ajoutons que l'un des chercheurs les plus proches de la Commission européenne, Alan Matthews, bien que prétendant distinguer les échanges alimentaires des échanges agricoles, compte le tabac dans les premiers<sup>8</sup>.

Tableau 2 – Echanges agricoles des Etats -Unis de 2010 à 2017 comparés à ceux de l'UE28

Millions d'euros	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2010-17
Echanges selon la nomenclature des Etats-Unis									
Exportations	87444	98103	110126	108700	113092	120029	121795	122758	110256
Importations	61807	71150	80071	78489	84324	102497	103487	107339	86145
Solde	25638	26952	30055	30211	28769	17533	18308	15419	24111
Echanges de spiritueux (code 2208)									
Exportations	1031	1201	1427	1402	1489	1774	1672	1841	1480
Importations	4235	4499	5064	5209	5335	6521	6908	6950	5590
Solde	-3204	-3297	-3637	-3807	-3846	-4747	-5236	-5108	-4110
Echanges de tabac manufacturé (codes 2402 + 2403)									
Exportations	374	386	410	524	504	833	1045	922	625
Importations	544	561	678	895	925	1201	1278	1316	925
Solde	-170	-175	-268	-370	-421	-368	-233	-395	-300
Echanges de caoutchouc (code 40)									
Exportations	9151	10705	12234	11187	11277	12284	11375	11888	11263
Importations	16421	20131	22251	20633	20857	23846	22474	23545	21270
Solde	-7270	-9425	-10017	-9446	-9580	-11562	-11099	-11657	10007
Echanges agricoles des EU selon la nomenclature de l'AsA (- code 40 et + codes 2208, 2402 et 2403)									
Exportations	79698	88986	99729	99440	103808	110352	113137	113634	101098
Importations	50164	56079	63562	63960	69727	86373	89199	92061	71391
Solde	29533	32906	36167	35480	34082	23980	23938	21573	29707
Echanges agricoles de l'UE28 selon l'AsA									
Exportations	87007	101291	113423	120096	121821	129271	131459	138119	117811
Importations	86222	100177	103953	103670	106116	116142	114438	118855	106197
Solde	785	1114	9470	16426	15705	13129	17022	19264	11614
Ecart entre les échanges agricoles des Etats-Unis et ceux de l'UE28									
Exportations	-7309	-12305	-13694	-20656	-18013	-18919	-18322	-24485	-16713
Importations	-36058	-44098	-40391	-39710	-36389	-29769	-25239	-26794	-34806
Solde	28748	31792	26697	19054	18377	10851	6916	2309	18093

<sup>7</sup> <https://www7.inra.fr/dpenv/pdf/PointereauC57.pdf>

<sup>8</sup> Alan Matthews, *Impact of EU's agricultural and fisheries policies on the migration of third country nationals to the EU*, Trinity College, Dublin, October 2015, <file:///D:/PAC/Impact%20of%20EU's%20agricultural%20and%20fisheries%20policies%20on%20the%20migration%20of%20third%20country%20nationals%20to%20the%20EU%20.pdf>

### **III – L'UE s'obstine à considérer que ses subventions agricoles internes n'ont pas d'effet de dumping**

Sous prétexte que l'UE n'utilise plus de subventions explicites à l'exportation (les 'restitutions') depuis 2015, elle prétend que ses subventions internes n'ont pas d'effet de dumping, a fortiori dit-elle puisque l'essentiel de ces subventions sont désormais 'découplées' du niveau de la production ou du prix et notifiées dans la boîte verte de l'OMC. Pourtant toute poursuite à l'OMC contre l'impact de dumping de ses subventions internes serait assurée de condamner l'UE, pour les raisons suivantes concernant déjà les subventions internes en général et, plus particulièrement, celles soi-disant découplées.

#### **2.1 – Toutes les subventions internes aux produits exportés ont un effet de dumping**

Pour les économistes et l'homme de la rue il y a dumping lorsque les exportations sont vendues à un prix inférieur au coût de production. Mais pour le GATT et l'Accord sur l'agriculture (AsA) de l'OMC il n'y a pas de dumping tant que les exportations se font au prix du marché intérieur, même s'il est inférieur au coût de production national moyen. Cela explique pourquoi les États-Unis (EU) et l'UE ont tiré parti de cette définition pour abaisser fortement leurs prix agricoles au début des années 90 en compensant cette réduction par des subventions prétendument sans effet de distorsion des échanges puisqu'ils ont établi en face à face les règles de l'AsA à la fin du Cycle de l'Uruguay du GATT (1986-93), avant de l'imposer à tous les autres Membres de l'OMC en avril 1994 à Marrakech. Sachant que les pays en développement (PED) n'avaient pas, et n'ont toujours pas, les moyens de subventionner significativement leurs agriculteurs, d'autant qu'ils représentent un pourcentage très important des actifs.

Cela ressort d'abord des jugements de l'Organe d'appel de l'OMC de décembre 2001 et décembre 2002 dans l'affaire Produits laitiers du Canada, de mars 2005 dans l'affaire Coton des États-Unis (EU) et d'avril 2005 dans l'affaire Sucre de l'UE, tous jugements fondés seulement sur les règles de l'AsA alors que le dumping peut aussi être poursuivi au titre de l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires (ASMC).

##### **2.1.1 – Le dumping agricole selon les règles de l'Accord sur l'agriculture (AsA)**

L'Organe d'appel de l'OMC a d'abord défini très précisément quand on peut parler de dumping, dans ses jugements sur l'affaire Produits laitiers du Canada de décembre 2001 et décembre 2002. En décembre 2001 il déclarait : "91- *Nous considérons que 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... En conséquence, si le soutien interne pouvait être utilisé, sans limite, pour soutenir les exportations, cela compromettrait les avantages censés découler des engagements en matière de subventions à l'exportation pris par un Membre de l'OMC... 92- 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... 96- 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". Autrement dit toute exportation d'une entreprise agroalimentaire effectuée à un prix inférieur au coût de production total moyen du pays sans subvention pour l'année correspondante peut être poursuivie pour dumping.*

L'organe d'appel précisait en décembre 2002 : *"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".*

L'Organe d'appel a été plus général dans l'affaire sucre de l'UE en avril 2005 : *"279. Les Membres de l'OMC sont habilités à accorder un 'soutien interne' aux producteurs agricoles dans les limites de leurs engagements en matière de soutien interne.<sup>9</sup> Nous notons, toutefois, que l'Organe d'appel a aussi jugé possible que les effets économiques du soutien interne compatible avec les règles de l'OMC aient des 'retombées' entraînant des avantages pour la production en vue de l'exportation. Ces retombées peuvent se produire, en particulier, dans les cas où les produits agricoles proviennent d'une seule chaîne de production où il n'est pas fait de distinction entre la production destinée au marché intérieur et la production destinée au marché d'exportation. 280. À cet égard, l'Organe d'appel a mis en garde contre le fait que "si le soutien interne pouvait être utilisé, sans limite, pour soutenir les exportations, cela compromettrait les avantages censés découler des engagements en matière de subventions à l'exportation pris par un Membre de l'OMC".<sup>10</sup> Nous pensons que ces affirmations sont pertinentes en l'espèce. Dans la présente affaire, nous notons que le sucre C est produit et exporté en énormes quantités, et qu'il y a une différence importante entre le prix du marché mondial et le coût de production total moyen du sucre dans les Communautés européennes".*

### **2.1.2 – Le dumping agricole selon les règles de l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires (SCM)**

Les économistes agricoles européens comme la Commission européenne interprètent d'une façon restrictive les dispositions de l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires (SMC). Certes l'article 3 de l'Accord SCM sur les subventions prohibées exclut celles à l'exportation prévues dans l'AsA : *"Exception faite de ce qui est prévu dans l'Accord sur l'agriculture, les subventions définies à l'article premier dont la liste suit seront prohibées: a) subventions subordonnées, en droit ou en fait, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, aux résultats à l'exportation, y compris celles qui sont énumérées à titre d'exemple dans l'Annexe I; b) subventions subordonnées, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés".*

Mais ces économistes et la Commission européenne feignent d'ignorer que *"Les subventions aux produits se substituant aux importations demeurent interdites au titre de l'article 3.1 b) de l'Accord SMC et toutes les subventions causant des effets défavorables aux intérêts des membres de l'OMC peuvent maintenant donner lieu à des mesures au titre de l'Accord SMC et toutes les subventions causant un dommage, sous réserve de l'imposition de droits compensateurs par ces membres"*<sup>11</sup>. Ceci vise donc explicitement toutes les subventions internes aux produits se substituant à l'importation comme aux produits exportés dès lors

---

<sup>9</sup> Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Produits laitiers (article 21:5 – États-Unis et Nouvelle-Zélande)*, paragraphe 88. (souligné dans l'original)

<sup>10</sup> Ibid., paragraphe 91.

<sup>11</sup> Laurent Bartels, *The Relationship between the WTO Agreement on Agriculture and the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, July 2015, [https://www.oecd-ilibrary.org/commonwealth/trade/the-relationship-between-the-wto-agreement-on-agriculture-and-the-scm-agreement\\_5jm0qgkjsb41-en](https://www.oecd-ilibrary.org/commonwealth/trade/the-relationship-between-the-wto-agreement-on-agriculture-and-the-scm-agreement_5jm0qgkjsb41-en)

qu'elles causent un dommage à d'autres Membres de l'OMC puisque l'AsA ne traite pas explicitement de ces subventions mais seulement de celles à l'exportation.

Selon Melaku Geboye Desta, grand spécialiste du droit agricole de l'OMC, *"Comme l'envisage l'article 21 de l'Accord sur l'agriculture, les dispositions des accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC, dont l'Accord SMC est un élément important, s'appliquent aux questions agricoles, sous réserve des dispositions de l'Accord. Ce n'est qu'en cas d'incompatibilité entre les dispositions de ces accords et celles de l'Accord sur l'agriculture, et lorsqu'un choix doit être fait entre eux, que ce dernier a la priorité - et même seulement dans la mesure de l'incompatibilité... Cela signifie, dans le présent contexte, que les lacunes des dispositions de l'Accord sur l'agriculture concernant les subventions sont principalement remplies par les dispositions pertinentes de l'Accord SMC... Par conséquent, une étude sur le droit des subventions à l'exportation des produits agricoles dans le système commercial multilatéral qui ne couvre pas au moins les principales caractéristiques de la discipline régissant la pratique des subventions à l'exportation en général ne peut qu'être incomplète... Les subventions à la substitution des importations sont carrément interdites par l'Accord SMC et relèvent de la catégorie 'feu rouge'. Ils font partie des subventions internes parce que leur fourniture ne dépend pas des résultats à l'exportation... L'Accord sur l'agriculture ne 'prévoit' pas explicitement quoi que ce soit concernant particulièrement l'utilisation de subventions à la substitution aux importations"*<sup>12</sup>.

Soulignons que, contrairement aux économistes de l'UE et à la Commission européenne, les économistes agricoles des EU sont pleinement conscients de l'applicabilité de l'Accord SCM aux subventions agricoles internes. C'est en particulier le cas de Daryll Ray et Harwood Schaffer de l'Université du Tennessee que nous citons extensivement :

*"On pourrait penser que si un programme national de soutien à l'agriculture se situe dans les limites de la subvention de la catégorie orange, il serait sans impact. Mais comme l'ont appris les États-Unis dans l'affaire du coton brésilien, les choses ne sont pas si simples parce qu'un programme peut être contesté en vertu des règles de l'accord SCM si "l'effet du programme se répercute sur les marchés internationaux, c'est -à-dire s'il peut être établi qu'une subvention entraîne des effets commerciaux négatifs"*(Schnepf<sup>13</sup>).

*La détermination qu'un programme peut être poursuivi au titre de l'accord SCM est un processus en deux étapes. Pour la première étape, le programme de soutien interne doit répondre à trois critères: a) "la subvention représente une part substantielle des revenus des agriculteurs ou des coûts de production pour un produit"; b) "le produit subventionné est important pour les marchés mondiaux" (c'est-à-dire représente une part mondiale significative en termes de production ou des échanges); et c) "il existe un lien de causalité entre la subvention et les effets défavorables sur le marché du produit de base concerné".*

*Une fois qu'il a été déterminé que certaines parties du programme cotonnier américain répondaient à ces trois critères, la discussion est passée à la deuxième étape. Dans la deuxième étape, seul un des effets négatifs potentiels du programme de soutien contesté devait être prouvé. Un critère consiste à savoir si la subvention "déplace ou entrave l'importation d'un produit similaire sur le marché intérieur". Ainsi, si un pays subventionne un produit agricole qui le rend meilleur marché pour ses consommateurs nationaux, décourageant ainsi les importations, la subvention peut être trouvée en violation de l'Accord SMC.*

---

<sup>12</sup> Melaku Geboye Desta, *The law of international trade in agricultural products. From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, Kluwer Law International, 2022.

<sup>13</sup> <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43817.pdf>

*Le deuxième critère est que "la subvention déplace ou empêche l'exportation d'un produit similaire par un autre pays membre de l'OMC".*

*Pris ensemble, ces deux critères interdisent les subventions qui réduisent le niveau des exportations d'un autre pays membre de l'OMC en dehors de tout impact négatif sur les prix mondiaux. Cela nous amène au troisième critère : "baisse significative des prix, sous-cotation des prix ou perte de ventes".*

*Le dernier critère est que la subvention permet à un pays d'augmenter sa part du marché mondial.*

*Encore une fois, ceci est en dehors de tout impact de la subvention sur les prix, bien qu'il soit difficile d'envisager un scénario dans lequel la baisse des prix, les niveaux d'exportation et la part de marché ne sont pas interdépendants. Les quatre critères permettent au pays en question de choisir l'impact le plus facile à prouver ou de permettre au challenger de présenter les quatre arguments et d'espérer que l'un d'entre eux satisfera le panel sur le règlement du différend"<sup>14</sup>.*

Il en résulte que les assertions, tant de la Commission européenne et du Parlement européen que des économistes sur lesquels ils s'appuient, selon lesquelles la fin des subventions explicites à l'exportation décidée en 2015 à la Conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi a mis fin au dumping de l'UE sont infondées et seraient facilement remises en cause en cas de poursuite à l'OMC puisqu'ils ne tiennent pas compte du dumping des subventions internes.

Par exemple, selon Alan Matthews, *"L'accord conclu lors de la conférence ministérielle de l'OMC en décembre 2015 pour interdire le paiement de subventions à l'exportation sur les produits agricoles (avec une période de transition) montre que les règles commerciales multilatérales continuent de peser sur les décisions de politique agricole dans l'UE"<sup>15</sup>.*

Pour Jean-Christophe Bureau, *"Après plus de 25 années de profondes réformes, une grande partie des travers dans lesquels était tombée la PAC ont été résolus... Elle n'a plus les effets négatifs sur les producteurs des pays tiers qui souffraient de la concurrence d'exportations subventionnées"<sup>16</sup>.*

Pour Jonathan Peel du Comité économique et social de l'UE, *"L'UE a joué un rôle de premier plan à Nairobi. La décision d'éliminer effectivement toutes les subventions à l'exportation agricoles répond déjà à l'un des principaux objectifs fixés pour l'ODD 2, à savoir l'élimination de la faim. Cette décision a également montré que l'OMC demeure un forum viable et efficace pour les négociations commerciales multilatérales"<sup>17</sup>.*

Avec un si large soutien des "experts" il était aisé pour le Commissaire agricole Phil Hogan de déclarer, lors de l'Audition du Parlement européen du 28 février 2018 sur la PAC et les pays en développement, que la PAC est une politique pro-développement qui ne fait pas de discriminations à l'encontre des agriculteurs des pays en développement, qu'elle n'entraîne plus aucun dumping agricole puisqu'elle n'utilise plus de subvention à l'exportation depuis janvier 2014<sup>18</sup>. Et il était très fier de dire que l'UE a été le moteur de la décision des Membres de l'OMC

---

<sup>14</sup> Harwood D. Schaffer and Daryll E. Ray, *WTO prohibits the spilling of domestic programs effects into international markets*, Agricultural Policy Analysis Center, Knoxville, TN, *Policy Pennings Column 918*, April 6, 2018, <http://www.agpolicy.org/weekcol/2018/918.html>

<sup>15</sup> <http://capreform.eu/how-external-influences-have-shaped-the-cap/>

<sup>16</sup> <file:///D:/PAC/PourunePACrenouvelee-Bureau-mai2018.pdf>

<sup>17</sup> <http://www.euractiv.com/section/development-policy/opinion/the-eu-must-take-the-lead-in-linking-agricultural-trade-to-the-sdgs/>

<sup>18</sup> SOL, *Audition du Parlement européen sur la PAC et les pays en développement*, 4 mars 2018,

d'éliminer définitivement les subventions à l'exportation lors de conférence ministérielle de décembre 2015 à Nairobi.

Cependant, malgré la déclaration de l'UE faite le 17 octobre 2017 lors d'une réunion du Comité de l'agriculture de l'OMC, qu'elle supprimera une fois pour toutes ses subventions à l'exportation<sup>19</sup>, les amendements du Règlement 1308/2013 du Parlement et du Conseil n'ont pas modifié son article 196 stipulant que "*Dans la mesure requise pour permettre la réalisation des exportations sur la base des cours ou des prix du marché mondial lorsque les conditions sur le marché intérieur correspondent à celles décrites à l'article 219, paragraphe 1, ou à l'article 221, et dans les limites découlant des accords internationaux conclus conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la différence entre ces cours ou ces prix et les prix de l'Union peut être couverte par une restitution à l'exportation*"<sup>20</sup>, et ceci pour les céréales, le riz, le sucre, le boeuf et le veau, les viandes de porc et de volaille et les produits laitiers. Toutefois l'article 219 précise que ceci ne peut intervenir que lorsque des "*raisons d'urgence impérieuses peuvent inclure le besoin d'agir immédiatement pour corriger ou éviter la perturbation du marché, lorsque les menaces de perturbation du marché apparaissent si rapidement ou de façon si inattendue qu'une action immédiate est nécessaire pour faire face de manière concrète et efficace à la situation*". Cependant, il est possible que la Commission européenne ait adopté un règlement d'application que nous n'avons pas trouvé.

### **2.1.3 – A fortiori les aides agricoles soi-disant découplées de l'UE ne le sont pas et sont illégalement notifiées dans la boîte verte de l'OMC**

Pour Alan Matthews, "*Les paiements véritablement découplés n'affectent pas l'incitation marginale à produire, ce qui signifie qu'ils réduisent les effets de distorsion sur la production et le commerce par rapport au même montant de soutien à la politique agricole fourni sous des formes non découplées*"<sup>21</sup>.

Pour Jean-Christophe Bureau, "*Au niveau international, la pression sur les aides européennes au travers de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a quelque peu disparu. Ces aides répondent aux conditions de l'accord agricole de l'Uruguay Round : en effet, avec le découplage des aides opéré en 2003, l'UE répond largement aux plafonds de cet accord, même si toutes les aides agricoles sont potentiellement attaquables au titre d'un autre accord plus général sur les subventions*"<sup>22</sup>.

Le comble de l'ironie et de la contradiction est que la Commission européenne a promu le découplage des aides directes depuis la réforme de 2003 – c'est-à-dire leur octroi aux agriculteurs indépendamment de ce qu'ils produisent ou ne produisent pas – afin que leurs choix de production soient "orientés par le marché", qu'ils dépendent à chaque instant des prix relatifs du marché. Alors même que ces prix ne sont évidemment plus des prix de marché compte tenu de l'importance des subventions, puisqu'ils seraient très différents, et notamment très supérieurs, en leur absence, mais aussi du fait des droits de douane élevés maintenus par l'UE sur ses produits alimentaires de base. Pour savoir ce que sont réellement des "prix de marché" la meilleure source sont les dispositions américaines et européennes sur les pays sans "économie de marché" car considérées comme n'utilisant pas des prix fonction de leur "valeur normale".

---

<https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/Audition-du-Parlement-europ%C3%A9en-sur-la-PAC-et-les-pays-en-d%C3%A9veloppement-SOL-4-mars-2018.pdf>

<sup>19</sup> [https://www.wto.org/english/news\\_e/news17\\_e/agcom\\_17oct17\\_e.htm#documents](https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/agcom_17oct17_e.htm#documents)

<sup>20</sup> <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0671:0854:FR:PDF>

<sup>21</sup> <http://www.tcd.ie/Economics/TEP/2017/tep1617.pdf>

<sup>22</sup> <file:///D:/PAC/PourunePACrenouvelee-Bureau-mai2018.pdf>



Ainsi, dans le manuel antidumping des Etats-Unis (EU), "*pour les marchandises faisant l'objet d'une enquête ou d'un réexamen, le gouvernement ne doit pratiquement pas participer à la fixation des prix*"<sup>23</sup>. Ou, dans l'édition de 2009, selon David A. Gantz : "*Le Département du commerce exige que le secteur affecté prouve que le gouvernement ne participe pas à la détermination des prix ou des quantités produites, qu'il y a une propriété privée ou collective (plutôt que gouvernementale) et que tous les intrants importants sont soumis à des prix déterminés par le marché*"<sup>24</sup>. C'est la raison pour laquelle les Etats-Unis refusent actuellement d'accorder le statut d'économie de marché à la Chine. On peut dire la même chose des prix agricoles de l'on ils béébficient UE : dans les deux cas, les EU et l'UE ne peuvent pas affirmer qu'il n'y a "pratiquement aucune implication des gouvernements dans la fixation des prix" des produits agricoles du fait des importantes subventions et des droits de douane élevés dont ils bénéficient, y compris pour les produits animaux pour lesquels "*les intrants importants sont soumis à des prix déterminés par le marché*", à savoir les aliments du bétail payés à des prix bien plus faibles aux producteurs européens de céréales, oléagineux et protéagineux du fait des subventions élevées qu'ils ont perçues depuis les réformes de la PAC de 1992 et 1999<sup>25</sup>.

Il est évident que le découplage est fortement soutenu par les industries agroalimentaires de l'UE. Ainsi, pour Food DrinkEurope, "*L'orientation vers le marché est l'approche la plus efficace pour améliorer la compétitivité des agriculteurs de l'UE et pour fournir des matières premières agricoles conformes aux besoins de qualité et de quantité des consommateurs. Par conséquent, la PAC doit promouvoir l'orientation du marché dans l'agriculture*"<sup>26</sup>. De même, le CELCAA (Comité européen de liaison pour le commerce agricole et agroalimentaire) "*estime que la future Politique agricole commune (PAC) devrait: maintenir son orientation vers le marché tout en prévoyant des mécanismes de prévention ou de gestion des crises (filet de sécurité, outils de gestion des risques ou mesures exceptionnelles)*"<sup>27</sup>.

Cela rejoint le discours de Pascal Lamy du 19 juin 2003, alors Commissaire européen au commerce, devant la Confédération des industries agroalimentaires de l'UE : "*En ce qui concerne l'accès au marché, je l'ai dit, le secteur agroalimentaire est un de nos porte-drapeaux à l'exportation*". Après avoir évoqué trois manières de le favoriser – baisse des droits de douane de l'UE sur ses importations de matières premières agricoles, baisse des droits de douane sur les marchés d'exportation de l'UE, investissement à l'étranger –, il ajoute : "*Mais il y a bien sûr une quatrième manière, c'est tout simplement d'acheter sur le marché domestique à des prix concurrentiels. Se pose donc la question des prix internes et des réformes nécessaires pour les réduire. Nous entrons ici sur le terrain du soutien domestique, également discuté à l'OMC. Grâce aux réformes successives de la PAC, les prix internes, particulièrement des matières premières comme le blé, sont devenus très compétitifs. Les performances de l'industrie de transformation le démontrent. Nous devons continuer en ce sens. Nous devons aussi garder le cap de la transformation de nos modes de soutiens, pour qu'ils aient un impact minimal sur le commerce. C'est le sens de la nouvelle réforme de la PAC, et de leur importance au regard de la négociation à l'OMC sur le soutien interne*"<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> US Department of Commerce, *Normal value*, AD Manual, chapter 8.

<sup>24</sup> US Department of Commerce, *Normal value*, AD Manual, chapter 8.

<sup>25</sup> Jacques Berthelot, *The EU actual AMS and OTDS in 2013-14*, SOL, 29 April 2017, particularly Annex 2.

<sup>26</sup> <http://www.fooddrinkeurope.eu/publication/position-paper-on-the-cap/>

<sup>27</sup> <https://celcaa.eu/wp-content/uploads/2017/12/27042017CELCAAFUTURECAP.pdf>

<sup>28</sup> *De Doha à Cancún - Défis et opportunités des négociations à l'OMC pour le secteur agro-alimentaire*, séminaire de l'assemblée générale de la Confédération des industries agroalimentaires de l'UE, Bruxelles, 19 juin 2003, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/july/tradoc\\_113875.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/july/tradoc_113875.pdf)

Le fait que la Commission européenne notifie ses aides découplées dans la boîte verte n'est en rien une indication qu'elles sont "sans effets de distorsion des échanges" mais seulement le fait qu'aucune poursuite n'est encore intervenue pour l'obliger à les notifier dans la boîte orange des soutiens couplés.

Il y a en effet sept raisons pour lesquelles les "droits au paiement unique" (DPU), les "droits au paiement unique à la surface" (DPUS, pour 10 des nouveaux États membres de l'UE-12) de 2005 à 2015 et les "droits au paiement de base" (DPB) depuis 2016, ne sont pas découplés. Recopions d'abord les règles du paragraphe 6 de l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture (AsA) de l'OMC pour le comprendre. Remarquons que les DPB n'ont fait que reprendre l'essentiel des aides découplées logées avant dans les DPU.

### **2.1.3.1 – Paragraphe 6 de l'Annexe 2 de l'AsA sur "Soutien du revenu découplé"**

- a) 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.
- b) 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.
- c) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée au cours d'une année suivant la période de base.
- d) 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.
- e) Il ne sera pas obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces versements.

### **2.1.3.2 – Les 7 raisons pour lesquelles le DPU (DPUS et DPB) n'est pas découplé**

1) Le DPU-DPB contredit l'alinéa b). En effet, après le précédent du jugement de l'Organe d'appel de l'OMC sur le coton du 3 mars 2005 que les paiements directs fixes des Etats-Unis ne sont pas dans la boîte verte, le DPB de l'UE sera plus facilement exclu de la boîte verte. Parce que, même s'il n'y a plus de quotas de production pour le sucre et le lait, il y a encore des droits de plantations pour les vins et des plafonds de production pour les produits recevant des aides de la boîte bleue, dont le coton, les bananes et les vaches allaitantes.

2) Il y a une contradiction entre la boîte verte et la boîte bleue. Le DPU-DPB coexiste avec des aides de la boîte bleue pour les mêmes produits : coton, bananes, vaches allaitantes. Selon l'article 6.5 de l'AoA, les aides directes de la boîte bleue sont accordés "*dans des programmes de limitation de la production*" tandis que le DPU-DPB permet de produire n'importe quel produit – sinon il ne bénéficierait pas d'une flexibilité totale de production – y compris les produits dont la production est interdite ou plafonnée. Cette contradiction était déjà soulignée dans le paragraphe 28 du préambule du règlement n° 1782/2003 du Conseil de l'UE du 29 septembre 2003 : "*Afin de laisser les agriculteurs libres de choisir ce qu'ils produisent sur leurs terres, y compris les produits encore sous le soutien couplé, ce qui augmente l'orientation du marché, le paiement unique ne devrait pas être subordonné à la production d'un produit spécifique. Cependant, afin d'éviter les distorsions de concurrence, certains produits devraient*

*être exclus de la production sur des terres éligibles*". Et l'article 51 du même règlement précise que cette exclusion concerne les cultures permanentes, les fruits et légumes et les pommes de terre autres que pour l'amidon. Le point 1 ci-dessus montre que plusieurs autres productions sont interdites ou plafonnées.

3) Le DPU-DPB contredit l'alinéa e). En effet le règlement du Conseil de l'UE n° 1782/2003 du 29 septembre 2003 stipule que les agriculteurs qui obtiennent des DPU doivent *"veiller à ce que toutes les terres agricoles, en particulier les terres qui ne sont plus utilisées à des fins de production, soient maintenues en bonne condition agricole et environnemental"*. L'annexe 4 du règlement précise que cela implique non seulement de *"Eviter l'empiètement de la végétation indésirable sur les terres agricoles"*, mais aussi la *"Protection des pâturages permanents"* et un *"Taux minimum de présence du bétail"*, ce qui est clairement une production.

4) Le DPU-DPB contredit l'alinéa d) car il reste couplé à la surface agricole puisque les agriculteurs doivent montrer qu'ils ont des hectares (ha) admissibles pour obtenir leurs DPU-DPB : en effet chaque DPU ou DPB correspond à un ha.

5) Le DPU-DPB contredit l'alinéa a) puisqu'il est basé sur le montant des aides de la boîte bleue des années 2000-2002, un critère non prévu par la liste des conditions mentionnées.

6) Une grande partie des aides du DPU-DPB ont été accordées pour les aliments du bétail (COP : céréales, tourteaux d'oléagineux et protéagineux de l'UE), et plus récemment aux produits destinés aux agrocarburants (huile, céréales et betteraves), qui sont des intrants à notifier dans la boîte orange des soutiens couplés (MGS) pour les pays développés (article 6.2 de l'AsA). Même si le biodiesel n'est pas un produit agricole pour l'OMC, contrairement au bioéthanol, le paragraphe 4 de l'Annexe IV de l'AoA sur le calcul de la MGS indique que *"Les mesures visant les transformateurs agricoles seront incluses dans la mesure où elles apportent des avantages aux producteurs des produits agricoles initiaux"*<sup>29</sup>, ce qui est d'autant plus évident que le boom des agrocarburants a considérablement augmenté les prix des huiles et des céréales de 2007 à 2014.

7) Enfin, et ce n'est pas la moindre raison, puisque les DPU-DPB ne peuvent être imputés à un produit particulier, on peut les imputer à n'importe quel produit dont ils abaissent le prix de vente à un niveau inférieur au coût de production total moyen de l'UE. Par conséquent toutes les exportations agricoles de l'UE peuvent être poursuivies pour dumping, même des produits qui n'ont jamais reçu de DPU tels que les vins fins, dans la mesure où leurs producteurs ont des DPU ou DPUS pour d'autres produits, ce qui concerne pratiquement toutes les exploitations de l'UE28 aujourd'hui.

L'UE affirme que le découplage total des aides directes aux céréales depuis 2005 et encore plus depuis 2010<sup>30</sup> ne permet pas de savoir si les DPU n'ont pas été transférés à d'autres productions puisque les agriculteurs ne sont pas tenus de produire les produits, dont les céréales, pour lesquelles ils ont reçu des aides directes de 2000 à 2002. Les données d'Eurostat contredisent cette assertion : la part des céréales dans la superficie agricole totale utilisée (SAU) est restée stable de 2000-02 à 2010-13 et la part du blé a augmenté de 0,33% par an dans la superficie des

---

<sup>29</sup> Toni Harmer, *Biofuels subsidies and the law of the WTO*, ICTSD, June 2009, <http://ictsd.net/i/publications/50724/>.

<sup>30</sup> De 2006 à 2010 25% des aides directes aux céréales en France et Espagne étaient encore "couplées", c'est-à-dire n'étaient accordées aux producteurs que s'ils produisaient effectivement des céréales.

céréales (à l'exclusion du riz) et de 2,92% par an dans la production des céréales<sup>31</sup>. Cela s'explique par les prix élevés des céréales de 2007 à 2014 qui ont incité les agriculteurs à abandonner d'autres productions et même à retourner des prairies pour cultiver plus de céréales.

Un article très intéressant de Carlos Galperin et Ivana Doporto Miguez souligne l'effet cumulatif des subventions couplées et découplées, dont celles aux aliments du bétail : "*L'exploitant peut recevoir des aides pour le bétail – la subvention directe – et acheter des aliments du bétail à leurs producteurs qui ont bénéficié de subventions pour les produire (donc le prix des aliments du bétail peut être inférieur à celui d'une situation sans ces aides) – la subvention indirecte. Un exemple du troisième type peut également être le cas du bétail et des aliments du bétail, mais du point de vue du producteur de l'aliment : le producteur de l'aliment du bétail bénéficie du soutien à sa production – la subvention directe – et aussi de la demande accrue pour l'aliment en raison des subventions accordées aux utilisateurs de l'aliment – la subvention indirecte*"<sup>32</sup>. Et ils poursuivent : "*Cette analyse peut se développer en complexité si un agriculteur produit des produits différents, où le type de subvention pour chaque produit peut différer selon la catégorie de la boîte et son effet de distorsion des échanges. Ici, le transfert des subventions s'opère au sein de la même exploitation, où une partie des aides à un produit peut être transférée pour couvrir les coûts d'un autre produit. Une autre situation de transfert possible est le cas du producteur de deux produits – l'un avec des aides et l'autre sans – qui partagent les intrants, tels que les terrains et les machines : les paiements pour le premier produit peuvent être utilisés pour payer le coût des intrants conjoints, réduisant ainsi les coûts de production du produit qui n'a pas de subvention*".

Dans l'affaire du coton des Etats-Unis à l'OMC le rapport du groupe spécial a déclaré que tous les types de subventions devraient être considérés comme un tout lors de l'évaluation de leur impact sur les prix : "*Ainsi, dans notre analyse de suppression des prix au titre de l'article 6.3 (c), nous examinons une variable liée aux effets – les prix – et un produit subventionné – le coton upland. Dans la mesure où il existe un lien suffisant entre les subventions en cause de telle sorte que leurs effets se manifestent collectivement, nous croyons qu'il est légitime de les traiter comme "une seule subvention" en les regroupant ainsi que leurs effets. Cette interprétation est supportée par l'article 6.1 et l'Annexe IV, qui se réfèrent à la notion de subventionnement ad valorem total et prévoit que "en déterminant le taux global de subventionnement au cours d'une année donnée, les subventions données en vertu de différents programmes et de différentes autorités sur le territoire d'un Membre doivent être agrégées"* (paragraphe 7.1192)<sup>33</sup>.

Citons aussi Peter Einarsson qui écrivait déjà en 2000 : "Toutes les formes de paiements directs fonctionnent comme un mécanisme de dumping dans la mesure où la production soutenue aboutit à des produits destinés à l'exportation. Lorsque la protection aux frontières est réduite et remplacée par des paiements directs (comme l'exige l'Accord sur l'agriculture), il en résulte des prix plus bas sur les marchés protégés. 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 de manière correspondante (toujours en conformité avec l'Accord sur l'agriculture). Mais

---

<sup>31</sup> *Impact de l'APE Afrique de l'Ouest sur les céréales hors riz*, Solidarité, 31 mai 2015, [https://www.sol-asso.fr/wpcontent/uploads/2015/06/Impact\\_de\\_l\\_APE\\_Afrique\\_de\\_l\\_Ouest\\_sur\\_les\\_cereales\\_hors\\_riz\\_31-05-2015.pdf](https://www.sol-asso.fr/wpcontent/uploads/2015/06/Impact_de_l_APE_Afrique_de_l_Ouest_sur_les_cereales_hors_riz_31-05-2015.pdf)

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup>

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=\(%20wt/ds267/ab/r\\*%20not%20rw\\*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%20wt/ds267/ab/r*%20not%20rw*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)

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 paiements directs, l'effet de dumping est le même... Au sein de l'UE, le niveau de prix de pratiquement tous les produits agricoles est désormais considérablement inférieur au coût de production effectif. Ceci n'est pas accidentel, mais une conséquence délibérée des exigences de l'AoA (protection réduite aux frontières). Les paiements directs sont un complément nécessaire pour combler l'écart entre le niveau de prix autorisé 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 toute aide publique (paiements directs, crédits à l'exportation, services publics gratuits, etc.) serait autorisée seulement si le pays exportateur a appliqué une taxe à l'exportation égal à la valeur de ce soutien"<sup>34</sup>.

On lira aussi avec intérêt l'article publié par J. Berthelot sur son blog de Médiapart en 2014 qui cite les positions contraires de Michel Jacquot, Alan Matthews to Tomas Azcarate, article qui reste d'actualité<sup>35</sup>.

Concluons en soulignant que les aides découplées ont été un artifice juridique permettant aux pays développés de notifier un maximum de subventions dans la boîte verte. Dans la mesure où ces subventions peuvent augmenter sans limite et bénéficient aux exportations, leur effet de distorsion des échanges, dont de dumping, est supérieur à celui des subventions explicites à l'exportation qui sont limitées et doivent être éliminées. En fait, on l'a souligné plus haut, la raison la plus décisive pour la modification radicale des politiques agricoles de la PAC et du Farm Bill dans les années 1990 réside dans la définition scandaleuse du dumping dans le GATT et l'AsA.

### **2.1.3.2 – L'UE a refusé de notifier l'essentiel de ses subventions aux aliments du bétail**

Le fait que l'UE – ait notifié dans sa MGS des subventions aux aliments du bétail secondaires – au fourrage séché et au lait écrémé destiné aux veaux – atteste clairement qu'elle est pleinement consciente que les subventions aux aliments du bétail sont des subventions aux intrants que les pays développés doivent notifier dans la MGS (article 6.2 de l'AsA), mais elle a refusé de notifier ses subventions essentielles, celles aux céréales, tourteaux d'oléagineux et protéagineux (COP). Le même constat s'applique aux Etats-Unis où le Service de recherche du Congrès a reconnu que "*les produits de programme tels que le maïs sont des intrants pour le bétail*"<sup>36</sup>. De même l'OCDE a déclaré que "*les subventions aux intrants sont généralement des paiements explicites ou implicites réduisant le prix payé par les agriculteurs pour les intrants variables (par exemple... les aliments du bétail)*"<sup>37</sup>.

Tim Wise et ses collègues de l'Université Tufts ont publié une longue série d'articles pour montrer comment les fortes subventions américaines à l'alimentation animale ont permis aux EU d'exporter leurs produits animaux à un prix inférieur au coût de production total<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> 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](https://iatp.org/files/Agricultural_Trade_Policy_As_If_Food_Security_.pdf)

<sup>35</sup> *Les subventions de l'UE à l'exportation, suite*, J. Berthelot, Médiapart, 26 mai 2014, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2018/>

<sup>36</sup>

[http://wikileaks.org/wiki/CRS:\\_Potential\\_Challenges\\_to\\_U.S.\\_Farm\\_Subsidies\\_in\\_the\\_WTO:\\_A\\_Brief\\_Overview,\\_June\\_1,\\_2007](http://wikileaks.org/wiki/CRS:_Potential_Challenges_to_U.S._Farm_Subsidies_in_the_WTO:_A_Brief_Overview,_June_1,_2007)

<sup>37</sup> <http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/1937457.pdf>

<sup>38</sup> *Feeding the factory farm*, [http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy\\_research/BroilerGains.htm](http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/BroilerGains.htm)

La tricherie de l'UE en ce domaine a été largement promue par le concept tortueux de l'OCDE de "*surcoût de l'alimentation animale*" (SAA). L'OCDE estime que les éleveurs sont pénalisés car ils doivent payer leurs aliments du bétail à des prix internes supérieurs aux prix mondiaux reçus par les producteurs des COP : "*L'ajustement SAA réduit la valeur du soutien des prix du marché (SPM) pour les produits animaux. En effet cela se produit parce que les éleveurs paient un prix supérieur pour les aliments du bétail en raison du soutien des prix de ces produits*". Dans un courrier électronique de 2004, Catherine Moreddu de l'OCDE m'a répondu : "*Le surcoût de l'alimentation animale dû au soutien des prix des céréales est déduit du soutien des prix des produits animaux. On ne peut donc pas le considérer une deuxième fois dans les aides aux intrants*". Cette déclaration aurait pu être au mieux discutée lorsque les prix mondiaux des COP étaient bas, de sorte que ce prétendu "*surcoût de l'alimentation animale*" – représenté par l'écart entre les prix internes de l'UE et les prix mondiaux – était important, pour une moyenne de 2,854 Md€ dans l'UE de 1986 à 2007, mais ensuite les prix mondiaux des céréales ont monté en flèche de 2008 à 2014, de sorte que le "*surcoût de l'alimentation animale*" a presque disparu dans l'UE (tableau 3). Pourtant les subventions aux aliments du bétail sont toujours là, cachées dans les DPU-DPB et DPUS découplés, ce qui constitue la meilleure réfutation de ce concept de "*surcoût de l'alimentation animale*" de l'OCDE.

Tableau 3 – Moyenne annuelle du surcoût de l'alimentation animale de 1986 à 2014, en M€

1986-94	1995-98	1999-2007	1986-2007	2008-14
5344,6	1735,4	879,8	2853,8	87

<http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm#browsers>

Si ce sont bien les producteurs de COP qui perçoivent les DPU-DPB aux aliments du bétail, les producteurs de produits animaux perçoivent les subventions implicites mais réelles correspondant aux prix inférieurs qu'ils paient pour les COP d'origine UE, prix qui seraient bien supérieurs en l'absence des DPU-DPB reçues par les producteurs de COP pour compenser la réduction de leurs prix administrés intervenue dans les réformes de la PAC de 1992 et 1999.

On peut aussi invoquer le concept de "subventionnement croisé", au centre des décisions de l'Organe d'appel de l'OMC dans les affaires "Produits laitiers du Canada" et "Sucre de l'UE". Ici le "*subventionnement croisé... financé en vertu de l'action du gouvernement*" peut être invoqué par le fait que les producteurs européens de produits animaux achètent leurs aliments du bétail au-dessous de son coût total de production en l'absence des subventions aux aliments du bétail reçues par les producteurs de COP. Le Manuel de l'OCDE stipule que "*le soutien implicite aux producteurs agricoles peut également être fourni par des concessions sur les taxes, les taux d'intérêt ou les prix des intrants. Ce soutien implique habituellement un flux de fonds publics, mais représente néanmoins des transferts réels*".

Si bien que la part des COP consacrée à l'alimentation animale a conféré des MGS spécifiques par produit aux produits animaux ayant consommé ces aliments du bétail subventionnés. On a estimé que, sur les exportations extra-UE28 de 5,494 millions de tonnes (Mt) de produits laitiers en 2016 – soit de 30,2 Mt d'équivalent lait – les subventions totales ont atteint 2,030 Md€, dont 513 M€ de subventions aux aliments du bétail (de 17 €/t)<sup>39</sup>. Et les subventions aux aliments du bétail incluses dans les exportations de produits laitiers de l'UE28 vers les 4 régions de l'Afrique de l'Ouest, de la SADC, de la CEMAC et de l'EAC ont été de 54,7 M€ en 2016 pour 216,3 M€ de subventions totales aux produits laitiers. Les subventions aux aliments du bétail de l'UE28 sur ses exportations de viande et préparations de volailles et d'œufs vers les 6 pays de la SADC

<sup>39</sup> *L'énorme dumping des produits laitiers extra-UE et vers les APE d'AO, SADC, CEMAC et EAC en 2016, SOL,*

ont atteint 41,443 M€ en 2016 (120 €/t d'équivalent poids de carcasse ou d'équivalent oeuf en coquille) pour un taux de dumping moyen de 19% (ratio des subventions totales à la valeur d'exportation FAB)<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> *The EU28 subsidies on its exports of poultry meat and eggs to SADC in 2016*, SOL, March 24, 2017: <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>