



## Unifier les positions des pays en développement sur la boîte verte et la boîte bleue

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), SOL, 13 décembre 2019

### Sommaire

- I – Répartition du budget agricole exécuté de l'UE entre les "boîtes" de 1995 à 2018
- II – Les principaux arguments des communications de la Chine, l'Inde et le Groupe africain
  - 2.1 – La communication conjointe Chine-Inde
  - 2.2 – La communication du Groupe africain
  - 2.3 – L'essentiel de la MGS porte sur un faux soutien des prix du marché
  - 2.4 – Ces conclusions sont confirmées par les économistes néo-libéraux
- III – Pourquoi la boîte verte (BV) et la boîte bleue (BB) ont des effets de distorsion des échanges
  - 3.1 – Le péché originel de la définition du dumping par le GATT
  - 3.2 – L'OMC comme institution multilatérale fondée sur des règles
  - 3.3 – La redéfinition du dumping par l'Organe d'appel de l'OMC
  - 3.4 – Les paragraphes 1 à 4 et 7 à 13 de l'Annexe 2 ont des effets de distorsion des échanges
- IV – Pourquoi les aides agricoles soi-disant aides découplées ne le sont pas
  - 4.1 – Les subventions soi-disant découplées et l'AsA
  - 4.2 – Les subventions soi-disant découplées et l'ASMC
  - 4.3 – Comment les producteurs de produits animaux ont des aides aux aliments du bétail
  - 4.4 – Les subventions de la BB ont aussi des effets de distorsion des échanges
  - 4.5 – Il est d'autant plus justifié de compter les aides des BV et BB qu'on oublie la boîte en or

### Sommaire

A l'approche de la 12ème conférence ministérielle de l'OMC au Kazakhstan en juin 2020, il est urgent d'unifier les points de vue des pays en développement (PED) sur l'impact de distorsion des échanges des subventions agricoles des pays développés. Les communications conjointes de la Chine et de l'Inde au Comité de l'agriculture de l'OMC en juillet 2017 et du Groupe africain en novembre 2019 portent principalement sur la MGS des pays développés – Mesure Globale de Soutien ou "boîte orange" du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges – et contestent beaucoup moins l'impact de leurs subventions de la "boîte verte" (BV) et de la "boîte bleue" (BB), qui sont 4,5 fois supérieures à celles de la MGS.

En concentrant leurs critiques sur la MGS, les PED ne savent pas qu'il s'agit pour l'essentiel d'un faux soutien des prix du marché (SPM), pour deux raisons : 1) il est calculé comme l'écart entre le prix administré minimal garanti courant – comme le *prix d'intervention* dans l'UE et le *taux du prêt* aux Etats-Unis (EU) – et le prix frontière de la période 1986-88; 2) il n'implique aucune subvention réelle car il n'apporte pas de soutien supplémentaire à celui d'autres mesures de politique agricole : droits à l'importation, subventions et restrictions à l'exportation, gel des terres, quotas de production, aide alimentaire extérieure et intérieure. Si le SPM est notifié à l'OMC dans le tableau explicatif DS:5, lorsque les produits reçoivent également des subventions elles sont notifiées dans d'autres tableaux explicatifs. Les dernières notifications faites à l'OMC par les pays occidentaux développés montrent que les SPM représentaient 72,8% de leur MGS totale contre seulement 27,2% pour les subventions réelles. Et la part du faux SPM dans la MGS

des pays développés était encore plus importante dans le passé. La notification de ces faux SPM a brouillé les négociations et induit les membres de l'OMC en erreur. Par conséquent, les MGS liées aux prix administrés devraient être totalement éliminées, car elles ont permis aux pays développés d'avoir l'air de réduire considérablement leurs subventions ayant des effets de distorsion des échanges alors qu'ils ont en fait augmenté leurs subventions de la BV et de la BB qui ne fausseraient soi-disant pas les échanges.

Les raisons pour lesquelles les subventions de la BV et de la BB faussent réellement les échanges nécessitent une longue analyse approfondie. Le péché originel réside dans la définition scandaleuse du dumping dans l'article VI du GATT : il n'y a pas de dumping tant que les produits sont exportés à leur prix intérieur. Cette définition a été à l'origine des réformes radicales de la politique agricole commune (PAC) de l'UE et du Farm Bill américain au début des années 1990, lors des négociations de l'Uruguay Round. Comme leurs énormes subventions à l'exportation n'étaient plus tolérées par les autres parties contractantes du GATT, l'UE et les EU ont décidé de se prévaloir de la définition du dumping du GATT en procédant à une forte réduction de leurs prix agricoles minimaux garantis pour les rapprocher des prix mondiaux, avec le double effet de stimuler les exportations sans dumping et de réduire les importations sans nécessiter une hausse des droits de douane, tout en compensant les prix agricoles inférieurs par des subventions. Comme les deux parties élaboraient en même temps les règles de l'Accord sur l'agriculture (AsA) presque en face à face, elles pouvaient affiner la distinction entre les subventions qui faussent ou non les échanges : boîte rouge pour les subventions à l'exportation, boîte orange (MGS) pour le soutien interne qui fausse les échanges, BB pour les subventions soumises à des plafonds de production et BV pour les subventions censées ne pas fausser les échanges et qui peuvent augmenter sans limite.

On doit être conscients que, lorsque l'on dit que l'OMC est un "système commercial fondé sur des règles", ces règles sont définies par ses Membres, et non par le Secrétariat et son Directeur général. Le Secrétariat n'enquête pas sur, et ne peut dénoncer, la violation des règles par les Membres, qui ne sont pas obligés de tenir compte des décisions antérieures des "groupes spéciaux" (panels) et de l'Organe d'appel auxquelles ils ne reconnaissent pas une valeur de précédent juridique (*stare decisis*), ce qui a entraîné davantage de poursuites et ralenti le processus décisionnel de l'Organe de règlement des différends (ORD). C'est pourquoi l'existence de l'Organe d'appel est essentielle, non seulement pour contrôler la conformité juridique des décisions des panels, mais aussi pour interpréter plus largement les règles, même si certains Membres, à commencer par le Président américain Trump, refusent la possibilité d'*obiter dicta*. Un bon exemple est le fait que l'Organe d'appel a refusé à quatre reprises de tenir compte de la définition très critiquable du dumping dans l'accord du GATT, indiquant clairement qu'il y a dumping lorsque des subventions internes sont accordées à des produits exportés, même lorsque les subventions seraient découplées comme dans le cas du coton américain en mars 2005.

Avant d'aborder la question centrale du soutien du revenu prétendument découplé du paragraphe 6 de l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture, le rapport montre que les 12 autres paragraphes ont tous des effets de distorsion des échanges.

L'étude montre que les subventions de l'UE prétendument découplées ne remplissent pas les six conditions énoncées au paragraphe 6. Mais elles ne sont pas non plus conformes aux dispositions de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ASMC), lorsqu'elles sont spécifiques à un produit et causent un préjudice aux autres membres de l'OMC.

Ensuite, l'étude se concentre sur l'autre question cruciale des subventions aux aliments du bétail, dont la plupart des PED membres de l'OMC ne sont pas conscients. La position des pays développés sur cette question a été beaucoup aidée par le concept tortueux de "surcoût de l'alimentation animale" de l'OCDE. Celle-ci considère que les éleveurs sont pénalisés car ils doivent payer leurs aliments du bétail aux producteurs de céréales, oléagineux et protéagineux (les "COPs") nationaux à des prix intérieurs supérieurs aux prix mondiaux. Ce calcul de l'OCDE aurait pu au mieux faire l'objet d'un débat lorsque les prix mondiaux des COP étaient bas, de sorte que l'écart entre les prix intérieurs et les prix mondiaux était important, mais après la flambée des prix mondiaux des céréales de 2008 à 2014, le "surcoût de l'alimentation animale" a disparu mais les subventions aux aliments du bétail sont toujours là, cachées dans les subventions européennes prétendument totalement découplées. S'il n'y a pas de discussion sur le fait que ce sont les producteurs de COP qui reçoivent la totalité des aides directes aux COP, les producteurs de produits animaux reçoivent néanmoins les subventions implicites mais réelles correspondant aux prix inférieurs qu'ils paient pour les COP d'origine communautaire, prix qui seraient bien plus élevés en l'absence des subventions accordées aux producteurs de COP en compensation de la baisse de leurs prix d'intervention. C'est ici que joue la "subvention croisée", centrale dans les décisions des panels et de l'Organe d'appel de l'OMC dans les affaires des produits laitiers du Canada et du sucre de l'UE.

La PAC a toujours lié les OCM (organisations communes de marché) de la viande de volaille et de porc à l'OCM des céréales. Avant la réforme de la PAC de mai 1992, pour les OCM de la viande de volaille et de porc, considérées comme des céréales transformées, les prélèvements variables à l'importation et les restitutions à l'exportation étaient calculés sur la base de leur teneur théorique en céréales. Ce qui montre que les aides de la BV et de la BB aux COP sont tout autant des subventions couplées que les droits de douane et les restitutions à l'exportation qu'ils ont remplacés.

Ainsi, la part des COP consacrée à l'alimentation animale a conféré des MGS spécifiques par produit (SP) aux produits animaux ayant consommé ces aliments subventionnés, avec pour résultat final que le soutien interne global autorisé ayant des effets de distorsion des échanges (SGEDE) de l'UE pour 1995-00 a été de 90,496 milliards d'euros (Md€) au lieu de 110,305 Md€ dans les simulations faites par le Canada et que le SGEDE américain autorisé pour la période de référence tombe de 48,224 Md\$ à 42,875 Md\$.

Enfin, le rapport montre que les subventions de la BB faussent elles-mêmes les échanges et que leur exemption de réduction résulte du diktat politique imposé par les deux superpuissances UE-EU à la suite de leur accord de Blair House du 18 novembre 1992. Les MGS de l'UE et des EU pour la période de référence (1986-1988) comprenaient des soutiens qui ont été transférés pendant la période de mise en œuvre dans la BB (UE) ou la BV (EU), de sorte que la MGS totale effective pour 1995-96 était déjà inférieure à l'engagement de réduction de 20% requis pour les six années : 64,4 Md€ pour l'UE (-20,2%) et 6,2 Md\$ pour les EU (-75%), annulant tout engagement de réduction réel des subventions couplées de l'UE et des EU. Ce tour de passe-passe entre les boîtes montre clairement la nature couplée effective des subventions transférées.

Ajoutons l'incohérence théorique selon laquelle les subventions de la BB sont considérées comme découplées dans la mesure où elles limitent la production, mais cette limite augmente les prix, une mesure couplée qui contredit le paragraphe 1 de l'annexe 2.

Enfin, le rapport souligne que la lutte contre les subventions de la BV et de la BB est d'autant plus justifiée que l'OMC ne tient pas compte de celles de la "boîte en or". Ce concept, créé lors

de la conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong en 2005, reconnaît que les règles de l'OMC ne prennent en compte que les subventions spécifiques à l'agriculture, et uniquement pour l'année en cours ou au mieux pour les années les plus récentes. En fait, la plus grande compétitivité actuelle des produits agroalimentaires des pays développés, en particulier de l'UE, par rapport à celle des PED, en particulier des pays ACP, est beaucoup moins due à la différence dans le niveau de leurs droits de douane et/ou des subventions actuelles qu'au soutien non agricole actuel et passé et au soutien agricole passé, pendant des décennies et même des siècles, notamment par une protection importante des importations et des subventions internes et à l'exportation, ainsi que des taxes à l'exportation. C'est pourquoi, même si l'OMC décidait de critères plus stricts pour la BV, les pays développés pourraient encore augmenter leurs subventions de la boîte en or pour maintenir la compétitivité de leurs agriculteurs et de leurs industries agroalimentaires et assurer leur souveraineté alimentaire. En particulier, au lieu de maintenir des institutions agricoles spécifiques, ils pourraient les intégrer dans des institutions plus larges de sorte que, la nature spécifique des subventions disparaissant, elles ne pourraient être poursuivies devant l'OMC. Une autre façon d'échapper à la contrainte de l'OMC que les subventions soient spécifiques par produit serait de financer les infrastructures de transport non spécifiques aux produits agricoles mais très bénéfiques pour eux, comme les subventions des EU pour améliorer la navigabilité du Mississippi.

On souhaite que ce rapport contribue à unifier les points de vue des PED sur la lutte contre les subventions agricoles des pays développés qui faussent le plus les échanges, pour réaliser leur souveraineté alimentaire, compte tenu des engagements pris par tous les Membres de l'OMC de respecter les Objectifs du développement durable (ODD) et l'Accord de Paris sur le climat.

\* \*  
\*

Comme la 12<sup>ème</sup> conférence ministérielle de l'OMC à Nur-Sultan, Kazakhstan, aura lieu du 8 au 11 juin 2020, il est urgent d'unifier les points de vue des pays en développement (PED) sur la nécessité d'imposer le droit à la souveraineté alimentaire et, pour cela, de dénoncer l'impact de distorsion des échanges des subventions agricoles des pays développés de la Boîte Verte (BV) et de la Boîte Bleue (BB).

Malheureusement les communications conjointes de la Chine et de l'Inde à la session spéciale du Comité de l'OMC sur l'agriculture<sup>1</sup>, le 12 juillet 2017, ainsi que celle du Groupe africain<sup>2</sup> le 25 novembre 2019 concentrent leurs principales critiques sur la MGS des pays développés – Mesure Globale de Soutien ou "boîte orange" du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges, au-delà des niveaux *de minimis* – et contestent beaucoup moins les effets de distorsion des échanges de la BV et de la BB, contredisant les vues des autres PED et des ONG et organisations des petits agriculteurs du Nord et du Sud, notamment celles militant au sein du réseau OWINFS (Notre Monde N'est Pas à Vendre)<sup>3</sup>.

Avant de présenter brièvement des extraits de ces deux communications et des commentaires préliminaires, suivis d'une longue analyse approfondie des raisons pour lesquelles la lutte

---

<sup>1</sup> *Elimination of AMS to Reduce Distortions in Global Agricultural Trade*, Submission by China and India, WTO Committee on Agriculture Special Session, JOB/AG/102, 18 July 2017

<sup>2</sup> *African Group elements on agriculture for meaningful development outcomes at the twelfth ministerial conference*, Communication of Benin on behalf of the African Group, WTO Committee on agriculture Special Session, JOB/AG/173, 25 November 2019: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/agri\\_03dec19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/agri_03dec19_e.htm)

<sup>3</sup> Our World Is Not For Sale (OWINFS): <http://notforsale.mayfirst.org/fr>

principale devrait se concentrer sur la BV et la BB, présentons brièvement l'évolution de la répartition du budget agricole de l'UE entre les différentes "boîtes".

## **I - La répartition de l'exécution du budget de l'UE entre les boîtes de 1995 à 2018**

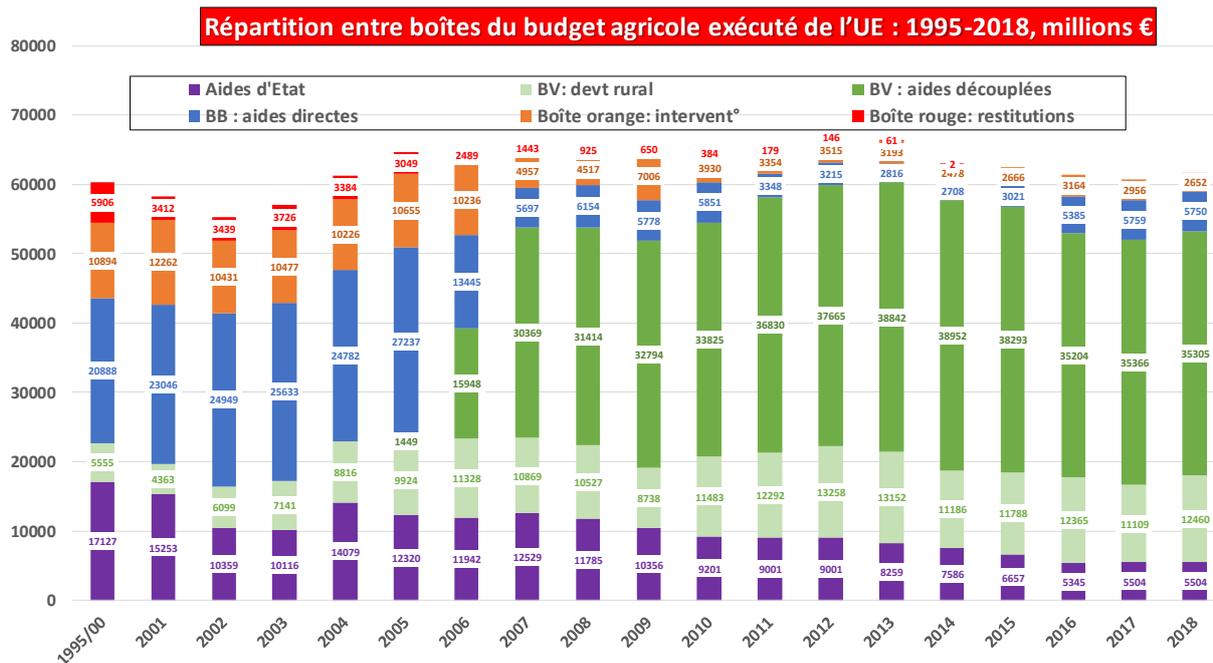
Le tableau 1 et la figure 1 montrent l'évolution de la répartition du budget agricole de l'UE entre les boîtes :

- Boîte rouge des restitutions à l'exportation, qui ont pratiquement disparu depuis 2013 ;
- Boîte orange des interventions sur le marché des subventions internes ayant des effets de distorsion des échanges (ici le faux soutien des prix du marché n'apparaît pas), qui ont été réduites de moitié en 2007 avec l'augmentation massive des aides directes découplées, suivie d'une nouvelle forte baisse de 2011 à 2015 et d'une nouvelle hausse depuis 2015 avec les paiements volontaires couplés (PVC) ;
- Boîte bleue (BB) des aides directes soumises à des plafonds, qui ont été la principale forme de subventions de 1995 à 2005, après quoi leur déclin a été remplacé par la hausse des aides directes découplées ;
- Boîte verte (BV) des aides directes découplées, qui augmente avec l'élargissement de l'UE aux nouveaux États membres avant de diminuer de 2015 à 2018, étant compensées par des PVC ;
- BV du développement rural, doublant de 1995/2000 à 2006, après quoi son niveau s'est plus ou moins stabilisé jusqu'en 2018 ;
- Aides d'Etat, qui n'ont cessé de diminuer entre 1995/2000 et 2018, en partie en raison de la législation sur les aides "de minimis" non incluses dans les aides d'Etat, qui autorise jusqu'à 15 000 euros par exploitation ou jusqu'à 200 000 euros par entreprise agroalimentaire ou de services agricoles par période de trois ans, à condition que le total ne dépasse pas 1% de la valeur de la production nationale.

Tableau 1 – Répartition de l'exécution du budget de l'UE entre les boîtes de 1995 à 2018, millions d'€

	1995/00	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aides d'Etat	17127	15253	10359	10116	14079	12320	11942	12529	11785	10356	9201	9001	9001	8259	7586	6657	5345	5504	5504
Dévt rural	5555	4363	6099	7141	8816	9924	11328	10869	10527	8738	11483	12292	13258	13152	11186	11788	12385	11109	12460
Aides BV						1449	15948	30369	31414	32794	33825	36830	37665	38842	38952	38293	35204	35366	35305
Aides BB	20888	23046	24949	25633	24782	27237	13445	5697	6154	5778	5851	3348	3215	2816	2708	3021	5385	5759	5750
Interv marché	10894	12262	10431	10477	10226	10655	10236	4957	4517	7006	3930	3354	3515	3193	2478	2666	3164	2956	2652
Restit*	5906	3412	3439	3726	3384	3049	2489	1443	925	650	384	179	146	61	2	0	0	0	0
Total	60370	58336	55277	57093	61287	64634	65388	65864	65322	65322	64674	65004	66800	66323	62912	62425	61483	60694	61671

Source : Budget de l'UE, <https://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm> Le budget exécuté de l'année X apparait dans le budget de la Commission de l'année X+2



## II - Les principaux arguments de la communication Chine-Inde et du Groupe africain

### 2.1 - Communication conjointe Chine-Inde

"La mesure globale de soutien" (MGS) est l'élément qui fausse le plus le commerce mondial dans l'agriculture. Dans le Cycle d'Uruguay, les droits au titre de la MGS ont été ouverts dans l'Accord sur l'agriculture aux Membres développés et à certains Membres en développement. Les Membres développés détiennent plus de 90 % des droits mondiaux au titre de la MGS, soit près de 160 milliards de dollars des EU. En conséquence, les Membres développés ont accès à d'énormes quantités de MGS au-delà de leur niveau de minimis. En revanche, la plupart des Membres en développement n'ont accès qu'à la règle de minimis, ce qui entraîne une asymétrie majeure dans les règles du commerce agricole... D'après l'analyse, il est clair que le déséquilibre de l'actuel AsA, où seuls quelques Membres ont accès à la MGS consolidée, leur donne une marge d'action beaucoup plus large. D'autre part, la plupart des Membres en développement sont strictement limités par leur règle de minimis... Par conséquent, afin de mener à bien les réformes en cours depuis longtemps dans le domaine des subventions agricoles, les droits à la MGS des Membres développés doivent être éliminés comme condition préalable à l'examen d'autres réformes dans les négociations sur le soutien interne".

Commentaires préliminaires : Le quotidien électronique SUNS (South-North Development Monitor) du Third World Network (TWN) a fait les commentaires suivants sur cette réunion du 12 juillet 2017 : "Les principaux pays en développement... ont appelé à l'élimination de la mesure globale du soutien (MGS) ainsi qu'à la réduction significative des engagements de réduction des programmes de la boîte verte des pays développés qui faussent le moins les échanges... La Chine a déclaré que le principal élément du soutien interne qui fausse le commerce est la MGS, ce qui exige son élimination totale... Sans cette élimination, l'Accord sur l'agriculture perpétuera les inégalités historiques des échanges agricoles mondiaux... L'Inde a également appelé à la suppression des MGS. Elle a déclaré que le moment était venu de réformer les programmes de soutien de la boîte verte des Etats-Unis et de l'UE... L'Egypte a déclaré que les principaux programmes ayant des effets de distorsion des échanges sont la MGS et les programmes de soutien de la boîte verte". D'autre part, "les principaux pays producteurs

agricoles tels que l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Argentine, entre autres, ont également appelé à de fortes réductions des mesures de la boîte bleue et de la boîte verte, comme les utilisent les Etats-Unis, l'UE et plusieurs autres pays industrialisés en raison de leurs effets de distorsion continue des échanges" et, comme toujours, "l'UE s'oppose à tout changement des programmes de soutien classés dans les boîtes bleue et verte comme le proposent l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Argentine, etc."

Ranja Sengupta du Third World Network (TWN) a également écrit un article très stimulant à la veille de la XI<sup>e</sup> réunion ministérielle de l'OMC à Buenos Aires, critiquant l'accent mis sur la MGS par la Chine et l'Inde<sup>4</sup>.

## **2.2 - Communication du Groupe africain**

*"1.2. En ce qui concerne le soutien par produit, les Membres ayant des droits MGS consolidés appliqueront un plafond à leur soutien par produit au-delà du niveau de minimis sur la base de la moyenne des chiffres des trois dernières années notifiés au Comité de l'agriculture. Un engagement sera pris de réduire encore le montant de l'aide par produit au-delà du niveau de minimis en pourcentage de la valeur de la production du produit (VoP)... 1.4. En ce qui concerne le soutien de la boîte bleue, les Membres s'engagent à fixer une date de fin spécifique pour les programmes existants classés comme soutien de la boîte bleue en vertu de l'article 6.5 de l'Accord sur l'agriculture... 1.5. En ce qui concerne le soutien de la boîte verte, des disciplines plus strictes – comme stipulées au paragraphe 5.3 ci-dessous – doivent être appliquées à l'utilisation du soutien prévu aux paragraphes 5 à 13 de l'annexe 2 pour faire en sorte qu'il réponde aux critères d'absence de distorsion ou minimale des échanges. Un plafond doit être appliqué à l'utilisation du soutien de la boîte verte en ce qui concerne les mesures relevant des paragraphes 5 à 13 de l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture".*

### Commentaires préliminaires :

1) En ce qui concerne la MGS, il n'y a pas de proposition visant à plafonner le soutien autre que par produit (APP) au-delà du niveau de minimis (dm) et il n'y a pas non plus de proposition visant à réduire les deux dm (SP et APP), une régression par rapport au projet révisé des modalités agricoles du Président de la session extraordinaire de la Commission agricole de l'OMC (dit Rev.4) du 6 décembre 2008 sur la règle de minimis où les deux dm "seront réduits d'au moins 50 % à compter du premier jour de la période de mise en œuvre" alors que pour les PED ayant des droits consolidés de MGS, ils "seront réduits d'au moins deux tiers du taux de réduction des pays développés sur trois ans", les PED sans droit consolidés de MGS étant exemptés de réduction<sup>5</sup>.

2) En ce qui concerne la BB, je n'ai pas connaissance d'un engagement formel des pays développés à fixer une date limite pour son existence et au moins cette limite n'est pas prévue à l'article 6, paragraphe 5, de l'AsA. Au moins le rapport Rev.4 proposait de réduire de moitié les pourcentages des deux dm : de 5% à 2,5% "le premier jour de la période de mise en œuvre" pour les pays développés et de 10% à 5% pour les PED.

3) En ce qui concerne la BV, le Groupe africain propose seulement des "disciplines plus strictes" et plafonne les "paragraphes 5 à 13 de l'Annexe 2 pour s'assurer qu'il répond aux critères d'absence ou de distorsion minimale des échanges", sans préciser ce que seraient ces

---

<sup>4</sup> Ranja Sengupta, *The road to Buenos-Aires: agriculture remains key*, TWN, November 2017, [https://www.twn.my/briefings\\_MC11.htm](https://www.twn.my/briefings_MC11.htm)

<sup>5</sup> Le texte de Rev.4 avec des commentaires approfondis de Jacques Berthelot peuvent être téléchargés sur le site de SOL : <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2008/12/Solidarit%C3%A9s-comments-on-the-December-08-agchairtext-11-12-08.pdf>

disciplines et plafonds. Et cela implique que le Groupe africain ne constate aucune distorsion des échanges pour les subventions conformes aux paragraphes 1 à 4 de l'Annexe 2.

Soit dit en passant, le point de vue du Groupe africain sur la BV rappelle l'analyse faite à la mi-novembre 2004 par le G20 des PED sur la nécessité de réviser les critères de la BV, mais seulement les paragraphes 5 à 13 de l'Annexe 2 de l'AsA. Selon le TWN, "*Le G20 a souligné que les programmes de paiements directs aux producteurs (Annexe 2 : paragraphes 5-13) "en particulier la manière dont ils sont actuellement conçus, se sont avérés influencer le commerce et la production et ne pourraient donc pas être considérés comme n'ayant "aucun effet de distorsion des échanges ou d'effets sur la production, ou tout au moins des effets minimes"*. Il a en outre fait valoir, faisant allusion aux publications de l'OCDE et de la Banque mondiale, que les programmes d'aides directes dites découplées faussent les échanges et la production en raison (i) des "effets de richesse", (ii) des "attentes des agriculteurs quant aux politiques futures" et (iii) du "découplage partiel".

### **2.3 - La MGS est essentiellement un faux soutien des prix du marché**

Apparemment les PED ne savent pas que la majeure partie de la MGS est un faux soutien des prix du marché (SPM), probablement parce qu'ils confondent les concepts fondamentaux de *soutien* et de *subvention* ainsi que la différence entre les définitions du SPM de l'OCDE et de l'AsA.

Le concept de *soutien* agricole est plus large que celui de *subvention* agricole car il englobe le "soutien des prix du marché" (SPM) par le biais de la protection à l'importation et des subventions à l'exportation, mais de manière différente pour l'OCDE et l'AsA. Pour l'OCDE, le SPM représente l'écart entre le prix intérieur courant à l'exploitation et le prix mondial courant (prix CAF pour un produit importé net et prix FOB pour un produit exporté net) rendu à l'exploitation, ce qui englobe la protection à l'importation et les subventions à l'exportation. Cependant, les subventions explicites à l'exportation ayant disparu ces dernières années dans les pays développés – comme l'a confirmé la conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi en décembre 2015 où les Membres se sont engagés à les éliminer – le SPM ne concerne plus que la protection à l'importation, l'écart entre le prix courant à la production et le prix CAF courant rendu à l'exploitation. Ce SPM est "financé" essentiellement par les consommateurs, l'OCDE considérant qu'ils ont le droit d'acheter leurs aliments et autres produits aux prix mondiaux et que les droits à l'importation les empêchent de le faire. Pour tous les pays importateurs nets de produits alimentaires – principalement les PED regroupés dans le G33 mais aussi les petits pays développés regroupés dans le G10 des pays importateurs nets de produits alimentaires comme la Norvège et la Suisse – et pour les ONG et organisations paysannes promouvant la souveraineté alimentaire, tant que les pays qui se protègent ne portent pas préjudice aux autres par le dumping des produits protégés, ce SPM financé par les consommateurs ne peut être considéré comme une "subvention". Soulignons d'ailleurs que les prix de référence mondiaux sont très souvent des prix de dumping, comme c'est le cas pour les céréales et le soja où les EU sont faiseurs du prix.

D'autre part, le SPM tel que défini par l'AsA est totalement absurde pour deux raisons :

1) Il est calculé comme l'écart entre le prix administré minimal garanti actuel – tel que le *prix d'intervention* dans l'UE et le *taux du prêt* (loan rate) aux EU – et le prix frontière de la période 1986-1988 (prix CAF pour un produit importé net et prix FOB pour un produit exporté net), multiplié par la production éligible actuelle. Cette définition est totalement injuste pour les PED car leur taux d'inflation a été beaucoup plus élevé que celui des pays développés : le taux d'inflation annuel moyen sur 30 ans, de 1986 à 2015, a été de 7,95% en Inde contre 2,68% aux

EU et 1,78% en Allemagne<sup>6</sup>. Cela a impliqué une inflation cumulée de 69,8% pour l'Allemagne, 120,5% pour les EU<sup>7</sup> et 892,4% pour l'Inde. Et l'utilisation des prix mondiaux de 1986-1988 est également très préjudiciable aux PED, car les très faibles prix mondiaux du blé de ces années-là étaient le résultat du dumping massif pratiqué par les EU et l'UE par plusieurs voies : subventions explicites à l'exportation, part de leurs subventions internes ayant bénéficié aux exportations de blé et de farine, garanties de crédit à l'exportation et niveau élevé de leur aide alimentaire extérieure. Au cours de cette période, le taux de dumping cumulé moyen du blé et de la farine de blé des EU et de l'UE a été de 78,4 % (sans tenir compte de l'aide alimentaire extérieure), dont 71,2 % pour les EU et 118,5 % pour l'UE<sup>8</sup>. Et, comme la quantité totale des exportations de blé et de farine des EU+UE a représenté dans ces années 48 % des exportations mondiales (un chiffre largement sous-estimé car ne tenant pas compte des exportations de blé et farine incorporés dans les autres produits transformés), on comprend leur forte responsabilité dans l'effondrement des cours mondiaux du blé et de la farine de blé.

2) Il n'implique aucune subvention effective car il n'apporte pas de soutien supplémentaire à celui d'autres mesures de politique agricole : droits à l'importation, subventions et restrictions à l'exportation, gel des terres, quotas de production, aide alimentaire extérieure et intérieure. Si le SPM est notifié dans le tableau explicatif DS:5, lorsque les produits ont également reçu des subventions spécifiques effectives, ils sont déclarés dans le tableau explicatif DS:6 des "paiements directs non exemptés" ou dans le tableau explicatif DS:7 des "autres MGS par produit".

Le tableau 1 présente les dernières notifications du soutien à l'agriculture faites à l'OMC par les pays développés occidentaux (on ne tient pas compte de l'Islande et d'Israël), converties en dollars US par les taux de change de l'OCDE. Les dernières campagnes de commercialisation notifiées étaient les suivantes : 2015-16 pour le Japon, 2016 pour les EU et le Canada, 2016-17 pour l'UE, 2017 pour l'Australie et la Suisse, 2017-18 pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande et 2018 pour la Norvège.

Tableau 1 – Dernières notifications des MGS, BB et BV des pays développés occidentaux

Millions \$ US	UE28	EU	Japon	Canada	Suisse	Norvège	Australie	Nouvelle Zélande	Total
MGS	7760	3830	5414	465	1385	1243	0	0	20097
SPM	7500	1485	3857	456	8	1328	0	0	14634
SPM/MGS	96,6%	38,8%	71,2%	98,1%	0,6%	106,8%	0	0	72,8%
Subv dans MGS	260	2345	1557	9	1377	-85	0	0	5463
dmSP	1492	4804	157	167	7	12	1	0	6640
dmAPP	1178	7405	2306	1542	1014	22	70	0	13537
MGS+2dm	10430	16039	7877	2174	2406	1277	71	0	40274
subvMGS+2dm	2930	14554	4808	1718	2398	-51	71	0	26428
BB	5185	0	859	0	0	725	0	0	6769
SGEDE	15615	14554	5667	0	0	674			36510
BV	68934	119492	15220	1641	2740	1065	1639	401	211132
BV-AAI	67561	17249	15219	1641	2740	1790	1639	401	108240
BB+(BV-AAI)	72746	17249	16078	1641	2740	1790	1639	401	114284
"/(SubvMGS+2dm)	248,3%	176,9%	334,4%	95,5%	114,3%	infini	2308,5%	infini	432,4%

Source : notifications à l'OMC. dmSP : *de minimis* spécifique par produit; dmAPP : *de minimis* autre que par produit; SGEDE : soutien global ayant des effets de distorsion des échanges

<sup>6</sup> <http://www.inflation.eu/inflation-rates/historic-hicp-inflation.aspx>

<sup>7</sup>

<http://www.calculator.net/inflation-calculator.html?startingamount=1&cinyear=1986&coutyear=2016&calctype=1&x=47&y=4>

<sup>8</sup> *Analysis of the G-33's proposal to change the AoA provision on Public stockholding for food security*, Solidarité, January 25, 2014: <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2014/07/Analysis-of-the-G-33-proposal-on-Public-stockholding-for-food-security-25-01-2014.pdf>

On constate que pour ces 8 pays occidentaux développés, le SPM représentait 72,8% de leur MGS totale, dont 98,1% pour le Canada, 96,6% pour l'UE28 et, ce qui est étrange, 106,8% pour la Norvège, de sorte que les subventions effectives de la MGS ne représentaient que 27,2%. Si le SPM ne représente que 38,8 % de la MGS des EU, c'est parce qu'ils ont supprimé le SPM des produits laitiers depuis le Farm Bill de 2014. Cependant, de 2008 à 2013, les EU ont largement sous-notifié leur SMP des produits laitiers<sup>9</sup>, ce qui a eu un impact énorme sur leur MGS totale consolidée finale (MTCF).

Si la BV totale des 8 pays était de 211,1 milliards d'euros (Md€), il est juste de supprimer de la BV l'aide alimentaire intérieure (AAI), particulièrement importante aux EU, car subventionner les citoyens pauvres devrait être un droit reconnu à tous les pays, raison pour laquelle il est intolérable que les EU ne reconnaissent pas ce droit aux PED, notamment à l'Inde<sup>10</sup>. On constate aussi que la somme de la BV (sans AAI) et de la BB a été 4,3 fois supérieure à la somme des subventions effectives de la MGS et des deux *de minimis* : *de minimis* spécifique par produit (dmSP) et *de minimis* autre que par produit (dmAPP). Ce qui explique clairement pourquoi il est beaucoup plus important de discipliner la BV et la BB que la MGS.

On peut d'ailleurs calculer le soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges (SGEDE), concept créé par l'Accord-cadre du Conseil de l'OMC du 31 juillet 2004, qui est la somme de la MGS totale consolidée finale (MTCF), du dmSP, du dmAPP et de la BB, bien qu'il soit largement sous-notifié car la MTCF ne comprend pas les subventions aux produits animaux dues à celles aux aliments du bétail.

La part du faux SPM dans la MGS des pays développés était encore plus importante dans le passé. Ainsi, au cours de la période 1995-2000, la part des subventions de l'UE dans sa MGS annuelle moyenne n'a représenté que 4,822 Md€, soit 10 % des 48,425 Md€ de la MGS totale notifiée et 90 % de la composante pour le SPM. La suppression au 1er juillet 2002 du prix d'intervention de la viande bovine a permis à l'UE de réduire sa MGS totale de 11,9 Md€ d'un jour à l'autre, sans aucune incidence sur le prix du marché qui a augmenté les années suivantes

---

<sup>9</sup> Dans le Farm Bill 2008, les EU ont modifié la manière de notifier leur SPM des produits laitiers, passant du prix administré de la production de lait entier produit aux EU pour la période 1986-1988 à la somme des prix administrés du beurre, du fromage cheddar et du lait en poudre écrémé, de sorte que la notification du SMP des produits laitiers est passée de 5 Md\$ en 2007 à 2,880 Md\$ en moyenne de 2008 à 2013, soit une sous notification totale de 12,726 Md\$ pendant ces six ans. En effet, l'article 1.a.ii de l'AsA stipule que "*le soutien accordé pendant toute année de la période de mise en oeuvre et ensuite est calculé conformément aux dispositions de l'Annexe 3 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*". La notification de ces trois seuls produits laitiers implique qu'environ 50% de la production laitière américaine n'a plus été notifiée de 2008 à 2013. Non seulement les EU n'étaient pas autorisés à modifier leur méthodologie de calcul de leur MGS laitière à partir de 2008, mais, pour couronner le tout, ils ont continué à utiliser dans leurs notifications de 2008 à 2013 leur MGS totale consolidée finale de 19,103 Md\$ pour la période de mise en oeuvre du cycle de Doha intégrant un SPM des produits laitiers calculé selon une autre méthodologie, et même depuis 2014 lorsque la MPS a été éliminée. Compte tenu des niveaux des prix de soutien et de la production au cours de la période de référence 1986-1988, la MGS totale des produits laitiers pour la somme du beurre, du lait en poudre écrémé et du fromage cheddar a été de 2,314 Md\$ au lieu des 5,409 Md\$ déclarés pour le lait entier pendant cette période. Il s'ensuit que, si les EU ne rectifient pas comme il se doit leurs notifications de MGS laitière de 2008 à 2013 basées sur le lait entier, ils doivent au moins réviser leur MGS consolidée finale pour 1986-88 qui n'était pas de 23,879 Md\$ mais de 20,784 Md\$, de sorte que la MTCF à la fin de la période de mise en oeuvre du Cycle d'Uruguay en 2000 qui constitue également la période de base des engagements du Cycle de Doha n'est pas de 19,103 Md\$ (80% du 23,879) mais de 16,627 Md\$ seulement (80% du 20,784).

<sup>10</sup> *Reconciling the views on a permanent solution to the issue of public stockholding for food security purposes*, SOL, September 10, 2017, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/10/Reconciling-the-views-on-a-permanent-solution-to-the-issue-of-public-stockholding-for-food-security-purposes-1.pdf>

en raison d'une protection élevée des importations. Dans l'UE, la MGS du sucre liée à son prix d'intervention s'est élevée à 5,9 Md€ en 2000-2001 et à des montants comparables les années précédentes, bien que les achats publics au prix d'intervention n'aient eu lieu qu'une seule fois en 25 ans, car les prix intérieurs élevés ont été préservés par une forte protection à l'importation et des quotas de production. La MGS liée aux prix d'intervention du beurre et du lait écrémé en poudre s'élevait à 5,951 Md€ en 2000-2001, mais les dépenses de l'UE pour les produits laitiers n'ont atteint que 1,907 Md€.

Au Japon, le SPM du riz a été éliminé en 1997 et la MGS du Japon notifiée à l'OMC a chuté de 20 Md\$, mais comme il n'y a eu aucun changement dans la protection des importations, le soutien réel est resté le même<sup>11</sup>.

Un rapport canadien intéressant de 2017 souligne que la règle de l'article 6.5 de l'AsA, qui fixe à 5 % le soutien *de minimis* spécifique par produit (dmSP) et à 5 % le soutien *de minimis* autre que par produit (dmAPP) pour les pays développés, aboutit au résultat inattendu non perçu jusqu'alors, montré dans le cas des EU mais qui s'applique à tous les pays, y compris aux PED dont les taux *de minimis* sont de 10 % : "*Si le soutien par produit atteint la limite de cinq pour cent pour tous les produits et de cinq pour cent pour le soutien autre que par produit, alors le soutien est à 10 pour cent de la valeur de la production... Il s'ensuit que la somme des valeurs de production de chaque produit est considérablement plus élevée que la valeur totale déclarée de la production des EU*"<sup>12</sup> puisqu'il serait alors le double de cette valeur.

La notification de ces faux SPM a obscurci les négociations et induit les membres de l'OMC en erreur. Le plus surprenant est que la Chine, l'Inde et le Groupe africain continuent de présenter ces soutiens de la MGS comme ceux faussant le plus les échanges. Ce qu'ils faussent clairement, c'est la compréhension des règles de l'OMC par ces Membres. Par conséquent, les MGS liées aux prix administrés devraient être totalement éliminées, car elles ont permis aux pays développés d'avoir l'air de réduire considérablement leurs soutiens couplés alors qu'ils ont en fait augmenté leurs subventions, soi-disant sans effets de distorsion des échanges, de la BV et de la BB<sup>13</sup>.

## **2.4 - Ces conclusions sont confirmées par les économistes agricoles néolibéraux**

Dans l'introduction de leur livre commun "*WTO disciplines on agricultural support*", David Orden, David Blandford et Tim Josling écrivent : "*D'un point de vue économique, la mesure de soutien des prix du marché (SPM) de l'OMC souffre de quatre déficiences... et le SPM notifié, malgré son nom, n'a pas été un bon indicateur du soutien économique des prix du marché... Le calcul de la composante SPM de la MGS... des prix mondiaux, qui date de plus de vingt ans, montre la faiblesse de ces mesures pour refléter de manière significative le niveau effectif du*

---

<sup>11</sup> Hoshihisa Godo and Daisuke Takahashi, *Japan*, in D. Orden, D. Blandford and Tim Josling, *WTO disciplines on agricultural support*, Cambridge Univ. press, 2011, p 153-188.

<sup>12</sup> Agri-food economic systems, *Trade study* prepared for Canadian AgriFood Policy Institute, 2 May 2017, <https://capi-icpa.ca/wp-content/uploads/2019/09/2017-05-02-CAPI-Subsidies-Trade-Study-Full-Report.pdf>

<sup>13</sup> *La vérité sur le déficit alimentaire de l'Union européenne et sur le dumping de ses exportations alimentaires lié à ses subventions internes*, SOL, 26 juin 2018: <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/La-v%C3%A9rit%C3%A9-sur-le-dumping-des-exportations-alimentaires-li%C3%A9-%C3%A0-ses-subventions-internes-26-juin-2018.pdf>; *Time is up for Developing countries to sue the US agricultural domestic subsidies*, SOL, 14 January 2016: <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2016/06/Time-is-up-for-Developing-countries-to-sue-the-US-domestic-subsidies-Solidarit%C3%A9-January-14-2016.pdf>

*soutien apporté par les prix administrés... Il sera difficile de résoudre le manque de clarté dans la mesure du SPM*<sup>14</sup>.

L'analyse faite en 2002 par Harry de Gorter et Merlinda Ingco était plus explicite : *"La MGS a été conçue comme une mesure de soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges. L'Accord sur l'agriculture lui a attribué la "boîte orange". Les engagements de réduction convenus étaient censés mesurer le soutien interne, indépendamment des obstacles à l'importation et des subventions à l'exportation. L'Accord sur l'agriculture exige de chaque pays qu'il identifie les "soutiens des prix du marché" sous la forme de "prix administrés" qui doivent être pris en compte dans le calcul de la MGS. D'autre part, s'il existe des barrières à l'importation qui maintiennent les prix intérieurs à un niveau élevé, mais qu'il n'y a pas de prix administré, alors aucun "soutien des prix du marché" n'est estimé pour la MGS. Par exemple, le Canada n'a pas été en mesure de déterminer un prix administré pour le poulet (ou la dinde ou les œufs), de sorte qu'il n'y a pas de "soutien des prix du marché" pour la MGS canadienne de ces produits. C'est ridicule, bien sûr, parce que c'est arbitraire si un prix officiel est rapporté ou non. Les Etats-Unis font état d'un soutien administré des prix des produits laitiers. Toutefois, le soutien des prix des produits laitiers américains est pour l'essentiel inopérant, car les prix du marché pour ces produits sont nettement supérieurs au soutien pendant la période de mise en œuvre en raison des subventions à l'exportation et des barrières à l'importation"*<sup>15</sup>. Leur conclusion a également été plus simple : *"Il faudrait donc créer une boîte orange clignotante qui n'inclurait que le soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges (avec peut-être des ajustements à la baisse pour tenir compte des mesures de réduction de la production), et qui ne serait pas confondue avec les mesures commerciales aux frontières"*.

William R. Cline a déclaré lors du Forum sur les perspectives agricoles 2007 de l'USDA : *"La MGS consolidée contenait environ 6 milliards de dollars de pure fiction, un concept remarquable appelé "soutien du prix du marché" (SPM)... Il n'y a pas vraiment d'argent des contribuables versé pour le SPM, c'est du pur calcul... L'élimination de la fausse subvention permettra d'éliminer plus facilement les fausses réductions de subventions"*<sup>16</sup>.

Tim Josling, le "père" des indicateurs de soutien des prix agricoles de l'OCDE dans les années 1980, confirmait en 2014 : *"Les prix de référence [sous-entendu ceux de 1986-88] ne ressemblent guère aux conditions actuelles du marché mondial (Orden et al. 2011). En conséquence, la MGS n'a plus guère de sens en tant qu'indicateur de distorsion des échanges"*<sup>17</sup>.

### **III - Les raisons pour lesquelles la BV et la BB faussent réellement les échanges**

Les raisons pour lesquelles les subventions de la BV et de la BB faussent réellement les échanges nécessitent une longue analyse approfondie en plusieurs étapes.

<sup>14</sup> Cambridge University Press, 2011

<sup>15</sup> Harry de Gorter and Merlinda Ingco, *The AMS and Domestic Support in the WTO Trade Negotiations on Agriculture: Issues and Suggestions for New Rules*, 25 September 2002, <http://siteresources.worldbank.org/INTARD/825826-1111044795683/20424518/AMSandDomesticSupportintheWTOTradeNegotiations.pdf>

<sup>16</sup> William Cline, *The Doha Round, Agriculture, and the Developing Countries*, March 1, 2007, <file:///C:/Users/berth/Documents/OneDrive/Downloads/fo07cl01.pdf>

<sup>17</sup> <http://www.ictsd.org/themes/global-economic-governance/research/rethinking-the-rules-for-agricultural-subsidies>

### **3.1.1 – Le ver dans le fruit est la définition scandaleuse du dumping par le GATT**

Selon l'article VI.1.a) du GATT et l'Accord antidumping, "*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*" ou, plus simplement, il n'y a pas de dumping tant que le prix à l'exportation est identique au prix sur le marché intérieur.

Cette définition a été à l'origine des réformes radicales de la politique agricole commune (PAC) de l'UE et du Farm Bill des EU au début des années 1990, lors des négociations de l'Uruguay Round. Comme leurs énormes subventions à l'exportation n'étaient plus tolérées par les autres parties contractantes du GATT, elles ont décidé de se prévaloir de la définition du dumping du GATT en réduisant fortement leurs prix agricoles minimaux administrés – *prix d'intervention* dans l'UE et *taux de prêt (loan rate)* aux EU – en les rapprochant des prix mondiaux, avec le double effet de stimuler les exportations sans dumping et de réduire les importations sans avoir à hausser les droits de douane.

Alors que les deux parties élaboraient en même temps les règles de l'Accord sur l'agriculture (AsA) pratiquement en face à face, elles pouvaient faire une distinction précise entre les subventions présumées avoir des effets de distorsion des échanges et celles n'en ayant pas : celles à notifier dans la "boîte rouge" – pour les subventions à l'exportation –, dans la boîte orange – pour la "Mesure Globale du Soutien" (MGS) pour le soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges, au-delà des niveaux *de minimis* –, dans la boîte bleue (BB) – pour les subventions soumises à des plafonds de production – et dans la boîte verte (BV) pour celles pouvant être augmentées sans limites dans les conditions définies à l'annexe 2 de l'AsA. Ensuite, tous les accords de l'Uruguay Round ont été approuvés par consensus de tous les Membres de l'OMC le 15 décembre 1993, avant d'être officiellement conclus à Marrakech le 15 avril 1994 avec la création de l'OMC. D'ailleurs, comme tous les Membres devaient adopter tous les accords, l'Ambassadeur de Maurice, qui a signé au nom des pays africains, a déclaré qu'il avait signé "la tête sur le billot" parce qu'il devait signer l'AsA. Et, contrairement aux EU, qui ont été et restent le principal faiseur des prix mondiaux pour la plupart des produits végétaux, l'UE a dû poursuivre la réduction de ses prix d'intervention lors des réformes de la PAC de 1999 pour les cultures arables, de 2005 pour le lait et de 2006 pour le sucre.

### **3.2 - L'OMC en tant que "système des échanges fondé sur des règles"**

Un malentendu largement partagé est que la PAC de l'UE respecte les règles de l'OMC pour ses subventions internes des boîtes verte et bleue qui n'auraient pas d'impact de dumping.

On doit commencer par souligner que, lorsque l'on dit que l'OMC est un "système des échanges fondé sur des règles", ce sont les règles décidées et interprétées par ses Membres, et non par son Secrétariat, dont son Directeur général (DG). De nombreuses ONG elles-mêmes n'ont pas compris que le Secrétariat de l'OMC n'a aucun pouvoir au sein de l'OMC, comme l'a répété à maintes reprises le DG. Le Secrétariat n'enquête pas et ne peut pas dénoncer la violation des règles par les Membres, généralement les plus développés, ni contester la véracité des données fournies au Secrétariat pour son rapport sur l'"Examen des politiques commerciales" du Membre. En effet, l'OMC est une organisation "gérée par les Membres" et non par son Secrétariat. Les Membres ne sont pas tenus de tenir compte des décisions antérieures des groupes spéciaux (panels) et de l'Organe d'appel auxquelles ils ne reconnaissent pas une valeur

de jurisprudence (*stare decisis*), ce qui a entraîné davantage de poursuites et ralenti le processus décisionnel de l'Organe de règlement des différends (ORD). Dans le cas contraire, l'affaire du sucre de l'UE, dans laquelle l'UE a été condamnée en appel le 9 avril 2005 sur plainte de l'Australie, du Brésil et de la Thaïlande, n'aurait pas été nécessaire car les mêmes arguments ont été utilisés dans la décision de l'Organe d'appel de décembre 2001, réitérée en décembre 2002, dans l'affaire des "Produits laitiers du Canada", seul le produit étant différent (voir ci-dessous).

### **3.3 - Redéfinition du dumping par l'Organe d'appel**

C'est pourquoi l'existence de l'Organe d'appel est essentielle, non seulement pour contrôler la conformité juridique des décisions des panels, mais aussi pour interpréter plus largement les règles, même si certains Membres, à commencer par le Président Trump des EU, refusent la possibilité d'*obiter dicta*. Un bon exemple est le fait que l'Organe d'appel a refusé de tenir compte de la définition très critiquable du dumping dans l'accord du GATT. Ainsi, lorsque la Commission européenne déclare qu'elle respecte les règles de l'OMC, elle oublie de faire la différence entre les règles interprétées par les membres de l'OMC (en l'occurrence par l'UE) et les règles effectives de l'OMC interprétées par l'Organe d'appel.

Le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire Produits laitiers du Canada établit clairement qu'il y a dumping lorsque des subventions internes sont accordées à des produits exportés : "89. *Il est possible que les effets économiques du soutien interne conforme aux règles de l'OMC en faveur des producteurs puissent "déborder" pour procurer certains avantages à la production à l'exportation, d'autant plus que de nombreux produits agricoles résultent d'une seule ligne de production qui ne distingue pas si la production est destinée à la consommation sur le marché intérieur ou à l'exportation...* 91. *Nous considérons que la distinction entre les disciplines relatives au soutien interne et aux subventions à l'exportation dans l'Accord sur l'agriculture serait également érodée si un Membre de l'OMC avait le droit d'utiliser le soutien interne, sans limite, pour fournir un soutien aux exportations des produits agricoles. D'une manière générale, les dispositions de soutien interne de cet accord, associées à des niveaux élevés de protection tarifaire, permettent un soutien étendu aux producteurs par rapport aux limitations imposées par les disciplines des subventions à l'exportation. Par conséquent, si le soutien interne pouvait être utilisé, sans limite, pour fournir un soutien aux exportations, il minerait les avantages qu'un membre de l'OMC entend tirer de ses engagements en matière de subventions à l'exportation"*<sup>18</sup>.

Et, dans cette décision, l'Organe d'appel a clairement défini quand il y a dumping : "96. *Le coût de production total moyen représente le critère approprié pour déterminer si les ventes de LEC [lait d'exportation commerciale] donnent lieu à des "versements" au titre de l'article 9:1(c) de l'Accord sur l'agriculture. 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...* 97. *Ainsi, sur la base du critère du coût de production total moyen, il y aura une subvention à l'exportation uniquement si la partie d'une vente à l'exportation qui*

---

18

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=\(@Symbol=%20wt/ds103/ab/rw\\*%20not%20rw2\\*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(@Symbol=%20wt/ds103/ab/rw*%20not%20rw2*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)

*correspond à un prix inférieur au coût est "financée en vertu d'une mesure des pouvoirs publics"<sup>19</sup>.*

Et le rapport de l'Organe d'appel de décembre 2002 clarifie les termes "*financé en vertu d'une action des pouvoirs publics*" car les paiements aux produits exportés n'impliquent pas de paiements des pouvoirs publics mais que l'action gouvernementale a permis des "subventions croisées" des producteurs de lait eux-mêmes pour la part du lait LEC exporté à un niveau inférieur au "coût de production total moyen" : "*L'article 9.1(c) stipule expressément que les "paiements" n'impliquent pas nécessairement "une charge pour le compte public". Cela est confirmé par le fait que le texte indique que le "financement" ne doit être "qu'en vertu d'une action gouvernementale", plutôt que "par le gouvernement lui-même". L'article 9.1(c) prévoit donc que "les paiements peuvent être financés en vertu d'une action gouvernementale même si des aspects importants du financement n'impliquent pas nécessairement le gouvernement". En effet, comme nous l'avons dit, les paiements peuvent être effectués et financés par des parties privées... 137... Le groupe spécial a conclu que les mesures gouvernementales de réglementation du marché intérieur du lait "subventionnent de nombreuses ventes qui, autrement, ne seraient pas effectuées ou constitueraient au moins des ventes à perte"<sup>20</sup>.*

L'Organe d'appel a réitéré ces conclusions pour l'affaire du sucre dans l'UE : "*346.d : confirme la conclusion du Groupe spécial, au paragraphe 7.334 des Rapports du Groupe spécial, selon laquelle la production de sucre C reçoit un "paiement sur l'exportation financée en vertu d'une action gouvernementale", au sens de l'article 9.1(c) de l'Accord sur l'agriculture, sous la forme de transferts de ressources financières par subvention croisée résultant du fonctionnement du régime communautaire du sucre*"<sup>21</sup>.

Surtout, le rapport de l'Organe d'appel sur le coton du 3 mars 2005 concluait que les paiements au titre des contrats de flexibilité de production, les paiements d'aide aux pertes de marché et les paiements directs prétendument découplés étaient spécifiques au produit, c'est-à-dire qu'ils n'étaient pas totalement découplés : "*confirme la constatation formulée par le Groupe spécial aux paragraphes 7.518 et 7.520 de son rapport, à savoir que les versements au titre du programme Step 2 en faveur des utilisateurs nationaux, les versements au titre de programmes de prêts à la commercialisation, les versements au titre de contrats de flexibilité de la production, les versements d'aide pour perte de parts de marché, les versements directs, les versements anticycliques, les versements au titre de l'assurance-récolte et les versements pour les graines de coton (les "mesures de soutien interne contestées") accordaient "un soutien pour un produit spécifique", à savoir, le coton upland*"<sup>22</sup>. Et le paragraphe 7388 du rapport du groupe spécial "*le Groupe spécial conclut que les versements PFC, les versements DP et les dispositions législatives réglementaires qui prévoient les limitations de la flexibilité en matière de plantation dans le programme DP ne sont pas pleinement conformes au paragraphe 6 b) de*

---

<sup>19</sup>

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=\(%20wt/ds103/ab/rw\\*%20not%20rw2\\*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%20wt/ds103/ab/rw*%20not%20rw2*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)

<sup>20</sup>

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=\(%20wt/ds113/ab/rw2\\*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%20wt/ds113/ab/rw2*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)

<sup>21</sup>

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=\(%20wt/ds265/ab/r\\*%20not%20rw\\*\\*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%20wt/ds265/ab/r*%20not%20rw**)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)

<sup>22</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#)

*l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture*"<sup>23</sup>, et au paragraphe 7.413 "le Groupe spécial conclut que les versements PFC, les versements DP et les dispositions législatives et réglementaires qui établissent et maintiennent le programme DP ne sont pas pleinement conformes au paragraphe 6 b) de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture. Il ne s'agit pas de mesures de la catégorie verte".

Saisissons cette occasion pour souligner l'énorme responsabilité passée inaperçue de l'UE dans la baisse du prix mondial du coton : oui, de 2000 à 2018, les EU ont exporté 53 millions de tonnes (Mt) de coton qui ont reçu 35,3 Md\$ de subventions, soit une subvention moyenne de 657 \$/t et un taux de dumping moyen de 41%<sup>24</sup>. Mais, au cours de la même période, l'UE – la Grèce et l'Espagne – a exporté 4,5 Mt avec une subvention moyenne de 2 789 \$/t, soit 1,83 fois le prix FAB (franco à bord) à l'exportation. Bien que l'UE produise dix fois moins de coton que les EU et exporte 12 fois moins, ses subventions à l'exportation ne sont que 2,8 fois inférieures (12,5 Md\$ contre 34,8 Md\$) en raison d'une subvention moyenne par tonne 4,2 fois supérieure. En outre, les exportations de l'UE ont dépassé celles du Burkina Faso ou du Mali depuis 2000, à l'exception de 2017 et 2018.

### **3.4 - Même les paragraphes 1 à 4 et 7 à 13 de l'annexe 2 faussent les échanges**

Avant d'aborder la question centrale du soutien du revenu prétendument découplé du paragraphe 6 de l'annexe 2 de l'AsA, examinons dans quelle mesure les paragraphes 1 à 5 et 7 à 13 faussent ou non les échanges. Comme le G20, le document conjoint Chine-Inde et le Groupe africain considèrent que les paragraphes 1 à 4 ne faussent pas les échanges, analysons-les, mais aussi les paragraphes 7 à 13.

#### 1) Paragraphe 1 sur les deux conditions de base

Déjà, les deux conditions générales du paragraphe 1 de l'annexe 2 pour la notification des subventions dans la boîte verte de l'OMC doivent être critiquées :

*"1. Les mesures de soutien interne qu'il est demandé d'exempter des engagements de réduction répondront à une prescription fondamentale, à savoir que leurs effets de distorsion sur les échanges ou leurs effets sur la production doivent être nuls ou, au plus, minimes. En conséquence, toutes les mesures qu'il est demandé d'exempter devront être conformes aux critères de base suivants : a) le soutien en question sera fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics (y compris les recettes publiques sacrifiées) n'impliquant pas de transferts de la part des consommateurs; et b) le soutien en question n'aura pas pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs".*

a) D'un point de vue macroéconomique, la distinction entre le soutien des prix du marché – financé par les consommateurs – et les subventions – financées par les contribuables – n'est pas convaincante car la grande majorité des impôts sont répercutés sur les consommateurs, notamment dans l'UE, étant donné le poids des taxes à la valeur ajoutée (TVA). Plus de ¾ des ressources du budget de l'UE sont finalement prélevées sur les consommateurs :

---

<sup>23</sup>

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

<sup>24</sup> *La Journée mondiale du coton de l'OMC peut-elle répondre aux difficultés des agriculteurs d'Afrique subsaharienne ?*, SOL, 17 octobre 2019, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/La-Journ%C3%A9e-mondiale-du-coton-de-lOMC-peut-elle-r%C3%A9pondre-aux-difficult%C3%A9s-des-agriculteurs-dASS-17-10-2019-1.pdf>

(i) Cela est évident pour la TVA, qui représente environ 40% des ressources du budget de l'UE.

(ii) Il en va de même pour la majeure partie des 42% supplémentaires du budget de l'UE fournis par la contribution des Etats membres prélevée sur leur PIB puisque : a) la TVA représente également une part importante des budgets des Etats membres (45% en France) ; b) cela vaut aussi pour de nombreuses taxes spécifiques comme la taxe sur les produits pétroliers (8% du budget français), sur le tabac (1%) et les taxes d'immatriculation (4,5%).

(iii) Cela vaut aussi pour l'impôt sur le revenu pour les bénéficiaires des entreprises (16% en France) et pour la partie de l'impôt sur le revenu des ménages qui ont aussi une entreprise individuelle, puisque tous deux répercutent cette taxe sur les consommateurs.

b) les subventions découplées du Régime du Paiement Unique (RPU, du Régime du Paiement Unique à la Surface (RPUS) et du Régime du paiement de base (depuis 2014) fournissent un évident soutien de prix aux producteurs, car les prix seraient nécessairement plus élevés en l'absence des aides découplées, comme le reconnaît par exemple la Commission européenne en déclarant que *"le prix des olives de table est très bas, rendant la production sans soutien peu rentable"*<sup>25</sup>.

Étant donné que ces deux conditions du paragraphe 1 s'appliquent à toutes les subventions vertes spécifiques visées aux paragraphes 2 à 13, elles ne peuvent être placées dans la BV.

## 2) Paragraphe 2 sur les services généraux

Pour le G-20, ces mesures *"ont généralement été considérées comme n'ayant pas ou peu d'effet de distorsion sur les échanges"* et *"peuvent être assimilées à la fourniture de biens publics"*. Une telle évaluation est trop hâtive. Ces "services généraux", bien que fournis en nature et collectivement aux agriculteurs, ont pour effet d'augmenter la production agricole et de réduire ses coûts. Leur nature couplée est incontestable. Ces subventions, octroyées depuis des décennies, voire des siècles, expliquent dans une très large mesure l'écart de rendement et de coût de production entre pays développés et PED. Sous prétexte que ces subventions sont accordées collectivement aux agriculteurs, on a tendance à déprécier leur efficacité, ce qui reflète bien le comportement individualiste de notre époque.

Ainsi, pour Daryll Ray, ancien directeur du Centre d'analyse de la politique agricole de l'Université du Tennessee, *"l'OMC a déclaré que ces dépenses liées à la recherche et à l'éducation ont un effet minimal sur le commerce. Une telle déclaration est incompatible avec l'idée que toute politique publique qui entraîne des changements dans la production modifie la courbe de l'offre. En pratique, ces activités ont un impact direct sur les prix et le commerce, qu'il s'agisse d'un programme de mise en jachère ou de recherche visant à améliorer le rendement"*<sup>26</sup>.

Dans un autre rapport fondamental de septembre 2003, Daryll Ray et ses collègues soulignent que le financement public de la recherche et de la vulgarisation a été la principale source de gains de productivité et de compétitivité de l'agriculture américaine : *"Les contribuables américains ont financé un système de stations de recherche et de services de vulgarisation pour générer et diffuser de nouvelles technologies. Le système a connu un énorme succès. Il continue de veiller à ce que chaque nouvelle génération d'Américains ait accès à de grandes quantités d'aliments sains à des prix raisonnables. Le revers de la médaille, c'est que les services de*

---

<sup>25</sup> <http://ec.europa.eu/environment/life/publications/lifepublications/lifefocus/documents/oliveoil.pdf>

<sup>26</sup> Daryll Ray, *Is food too important to be left to WTO?* Agricultural analysis policy center, University of Tennessee, November 29, 2002 (<http://www.agpolicy.org>).

*recherche et de vulgarisation subventionnés par l'État contribuent aux problèmes de prix et de revenus. De toute évidence, ni les Etats-Unis ni le reste du monde ne seraient confrontés aux bas prix d'aujourd'hui et aux petites exploitations en faillite si la croissance cumulative de la productivité agricole n'avait pas eu lieu*"<sup>27</sup>. C'est pourquoi tous les pays, même les plus pauvres, ont alloué un minimum de ressources financières à la recherche et à la vulgarisation agricoles, mais c'est l'écart énorme entre les ressources des pays développés et celles des PED qui explique aussi l'écart énorme entre leurs niveaux de productivité. L'IFPRI a souligné en 2005 que *"les investissements en R&D ont le plus grand impact sur la croissance agricole par million de roupies investies. Les taux de rendement de l'investissement public dans la recherche ont été aussi élevés que plus de 60 pour cent et, par extension, plus de 50 pour cent. Actuellement, l'Inde n'investit qu'environ 0,5 pour cent de son PIB agricole dans la recherche agricole, contre 0,7 pour cent dans l'ensemble des pays en développement et jusqu'à 2-3 pour cent dans les pays développés. Ces chiffres suggèrent que le gouvernement a systématiquement sous-investi dans un secteur qui offre un rendement social élevé et qu'il existe une marge de manœuvre considérable pour détourner les dépenses supplémentaires vers les domaines prioritaires de la recherche"*<sup>28</sup>.

En outre, pour l'UE, plusieurs points du paragraphe 2 sur les services généraux sont spécifiques à un produit (PS) : "les *"programmes de recherche portant sur des produits particuliers"* ; les *"mesures de lutte contre les parasites et les maladies spécifiques aux produits"* ; les *"services de formation, y compris les établissements de formation générale et spécialisée"* ; *"l'inspection de produits particuliers à des fins de santé, de sécurité, de classement ou de normalisation"* ; les *"services de commercialisation et de promotion, à l'exclusion des dépenses à des fins non spécifiées qui pourraient être utilisées par les vendeurs pour réduire leur prix de vente ou procurer un avantage économique direct aux acheteurs"* sans oublier que le paragraphe 13 de l'annexe 3 prévoit que les mesures de réduction du prix de vente constituent *"des mesures non exemptées"*. Sur la base des dernières notifications de l'UE concernant ses soutiens internes agricoles du 23 août 2018 pour la campagne de commercialisation 2016-2017, pour des raisons prudentes, supposons que la moitié des subventions de ces postes étaient SP, soit 2,624 Md€.

### 3) Les paragraphes 3 et 4 sur la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire et l'aide alimentaire intérieure

On l'a déjà dit, tous les pays devraient avoir le droit de notifier dans la BV les subventions alimentaires à leurs citoyens défavorisés et aux agriculteurs produisant les denrées requises à condition que ces subventions agricoles ne bénéficient pas à des exportations. Le problème ici est que les EU, suivis par d'autres pays développés, ne reconnaissent pas le droit des PED, en particulier l'Inde, de subventionner leurs agriculteurs pauvres par des prix rémunérateurs pour qu'ils produisent suffisamment (dans le cas indien, du blé et du riz) pour constituer des stocks publics qui sont ensuite distribués à très bas prix à la majorité des consommateurs indiens. Les EU appliquent à l'Inde le SPM absurde de l'AsA, considérant comme une subvention ayant des effets de distorsion des échanges l'écart entre le prix de soutien minimal (PSM) actuel de l'Inde et le prix à la frontière de 1986-88. On n'entrera pas ici dans le long débat à l'OMC sur cette question, d'autant que SOL a montré que la même règle absurde pourrait s'appliquer à l'aide alimentaire intérieure américaine<sup>29</sup> (voir aussi note 8 ci-dessus).

---

<sup>27</sup> Daryll Ray, Daniel de la Torre Ugarte, Kelly J. Tiller, *US Agricultural Policy: Changing course to secure farmers livelihoods worldwide*, Agricultural Policy Analysis Center, University of Tennessee, September 2003.

<sup>28</sup> J. von Braun et al., *Indian agriculture and rural development*, IFPRI, 2005.

<sup>29</sup> *Time is up for Developing countries to sue the US agricultural domestic subsidies*, SOL, January 14, 2016: <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2016/06/Time-is-up-for-Developing-countries-to-sue-the-US-domestic-subsidies-Solidarit%C3%A9-January-14-2016.pdf>

#### 4) Paragraphe 5 : Paiements directs aux producteurs

Ce paragraphe n'est qu'une introduction aux paragraphes 6 à 13 indiquant que, au-delà des conditions spécifiques prévues dans chacun de ces paragraphes, ils doivent satisfaire aux deux conditions du paragraphe 1, déjà analysées.

#### 5) Paragraphes 7 : Participation financière des pouvoirs publics aux programmes d'assurance-revenu et de protection du revenu, et 8 : Paiements (effectués directement ou par le biais de la participation financière des pouvoirs publics aux régimes d'assurance récolte) pour les secours en cas de catastrophes naturelles.

En 2006, Joe Glauber, alors président du conseil d'administration de la Federal Crop Insurance Corporation avant de devenir économiste en chef de l'USDA de 2008 à 2014 et responsable du Doha Round au sein du Département du commerce extérieur (USTR) de 2007 à 2009, et qui a rejoint l'IFPRI depuis 2015, a déclaré : *"Les subventions pour l'assurance-récolte ont atteint en moyenne plus de 3 milliards de dollars par an depuis 2002, et les paiements annuels pour les catastrophes ont atteint en moyenne plus de 2 milliards de dollars. De plus, une grande partie de l'aide en cas de catastrophe va aux producteurs qui reçoivent également des indemnités d'assurance-récolte. Le résultat, comme l'indique le titre du présent document, est une "double indemnisation". Pour de nombreux producteurs, l'aide en cas de catastrophe leur permet d'encaisser deux fois la même perte pour "combler le vide dans le filet de sécurité"... Loin de se substituer à l'assurance-récolte, les dépenses d'aide en cas de catastrophe ont été fortement corrélées aux indemnités d'assurance. Cela donne à penser qu'une grande partie de l'aide en cas de catastrophe va aux producteurs qui reçoivent également des indemnités d'assurance-récolte. Et c'est le cas de 2001 où "un producteur assuré avec une couverture de rendement de 85 pour cent est effectivement indemnisé (c'est-à-dire que le revenu de récolte plus l'indemnité d'assurance-récolte plus le paiement en cas de catastrophe sont égaux à la valeur prévue de la récolte à la plantation) à une perte de récolte de 59 pour cent. Avec une perte de 100 pour cent, un producteur pourrait recevoir 127 pour cent de la valeur prévue de la récolte"*<sup>30</sup>. Il s'ensuit que ce double compte contredisait clairement l'exigence du paragraphe 7.b de l'annexe 2 de l'AsA selon laquelle *"le montant de ces paiements compensera moins de 70 pour cent de la perte de revenu du producteur dans l'année où il devient admissible au bénéfice de cette aide"* et notamment le paragraphe 7.d, repris au paragraphe 8.e sur les paiements pour catastrophes naturelles, qui dispose que *"si un producteur reçoit, pendant cette même année, les paiements visés au paragraphe 7 (assurance revenu et programmes d'épargne), le total des paiements est inférieur à 100 pour cent de la perte totale du producteur"*.

En outre, pour la première fois, les subventions aux primes des assurances récolte n'ont plus été notifiées en 2012 dans la MGS autre que par produit (APP) mais dans la MGS spécifiques par produit (SP) pour bénéficier de l'exemption du soutien *de minimis* par produit (dmSP) pour de nombreuses cultures : sur un total de 7,074 Md\$ de subventions aux primes d'assurance 4,886 Md\$ ont été notifiées dans le soutien dmSP, ce qui a limité à 2,188 Md\$ la notification des aides à l'assurance récolte. Toutefois, malgré l'économie ainsi réalisée sur le niveau de la MGS totale cela ne change pas le fait que le SGEDE (soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges) tient compte des deux soutiens *de minimis* et il faut donc revenir sur la notification de cet indicateur dont les Membres de l'OMC n'ont guère parlé depuis 2008 (voir page 10 ci-dessus). En outre le Groupe de travail sur l'environnement, une association des EU spécialisée sur l'analyse critiques des subventions agricoles, a calculé que les subventions en cas de catastrophe ont été 75 % plus élevées que celles notifiées à l'OMC de 2001 à 2012 et 8,2

---

<sup>30</sup> Joe Glauber, *Double Indemnity: Crop Insurance and the Failure of U.S. Agricultural Disaster Policy*, in Bruce L. Gardner and Daniel A. Sumner, *The 2007 Farm Bill and Beyond*, 2007: [http://aic.ucdavis.edu/research/farmbill07/aeibriefs/20070516\\_Summary.pdf](http://aic.ucdavis.edu/research/farmbill07/aeibriefs/20070516_Summary.pdf).

fois plus élevés de 2008 à 2012<sup>31</sup>. En outre, même si les EU ont notifié des subventions aux primes des assurances récoltes dans la MGS par produit, ils ont notifié les autres coûts de l'assurance-récolte (remboursement des frais de souscription et des gains de souscription aux assureurs, et coûts administratifs de la FCIC) dans la BV pour 3,375 Md\$, ce qui est très contestable, car ces coûts sont étroitement liés aux subventions aux primes d'assurance des agriculteurs, assurances couvrant principalement la baisse des prix pendant la campagne.

En outre, 7,084 Md\$, soit 95,7 % de la MGS APP notifiée pour 2016, concernent les deux principaux programmes créés par le Farm Bill de 2014 et qui sont proches des programmes d'assurance : la "couverture des risques agricoles" (ARC) qui est un soutien du revenu assurant des paiements lorsque les revenus réels des cultures diminuent au-dessous du niveau garanti et la "couverture des pertes de prix" (PLC) qui assure des paiements lorsque le prix pour une culture couverte diminue au-dessous de son "prix de référence effectif". En conclusion, les PED devraient être d'autant plus vigilants sur les subventions américaines à l'assurance agricole et aux catastrophes naturelles qu'elles représentent l'essentiel des subventions de sa MGS.

Pour l'UE, ces deux modalités de l'assurance-revenu et des subventions en cas de catastrophe n'ont représenté que 764 millions d'euros (M€), soit 1,3 % de la BV en 2016-2017, mais il y a néanmoins un problème parce que 817 M€ de subventions d'assurance ont été notifiés dans la MGS APP, ce qui pose également, comme pour les EU, un problème de cohérence en séparant les subventions entre la BV et la MGS APP, au moins pour les assurances récolte si elles ne le sont pas forcément pour les subventions aux calamités naturelles.

6) Les paragraphes 9 ("Aide à l'ajustement structurel fournie dans le cadre des programmes de retraite des producteurs") et 10 ("Aide à l'ajustement structurel fournie dans le cadre des programmes de retraite des producteurs") n'ont représenté que 386 millions d'€ dans l'UE en 2016-2017, soit 0,6% de la BV, ce qui ne justifie pas d'approfondir ces subventions. Quant aux EU, ils ne mentionnent pas ce thème dans leur BV.

7) Paragraphe 11 : Aide à l'ajustement structurel fournie au moyen d'aides à l'investissement  
Les EU n'ont rien notifié à ce titre dans leur BV, même si l'OCDE a enregistré à ce titre 1,671 Md\$ pour 2016 en formation de capital fixe. Mais on doit surtout souligner la notification ridicule des subventions à l'irrigation de 130 M\$ seulement pour 2016, car cette énorme sous-notification a été soulignée à maintes reprises depuis plusieurs décennies, notamment par le General Accounting Office (GAO) et le Congressional Budget Office (CBO). Les rapports les plus intéressants sont le rapport du CBO de 2006<sup>32</sup> et le rapport Paul Stanton Kibel de 2014<sup>33</sup>. Et, dans son chapitre de l'ouvrage "Fresh Water and International Economic Law" de l'Oxford University Press, Bernasconi-Osterwalder, s'appuyant sur de nombreuses études antérieures, écrit que "*les subventions annuelles à l'irrigation pour les Etats-Unis provenant de cette sous-évaluation ont été évaluées entre 2 et 2,5 milliards de dollars*"<sup>34</sup>.

Il en va de même pour l'UE qui n'a jamais notifié de subvention à l'irrigation dans la MGS APP, bien qu'elle soit importante sur ses 10 millions d'hectares (M ha) de superficie agricole irriguée, notamment en Espagne (3 M ha), en Italie (2,4 M ha), en France (1,6 M ha) et en Grèce (1 M

---

<sup>31</sup> [http://farm.ewg.org/progdetail.php?fips=00000&progcode=total\\_dis](http://farm.ewg.org/progdetail.php?fips=00000&progcode=total_dis)

<sup>32</sup> *How Federal Policies Affect the Allocation of Water*, CBO, 2006: <http://www.cbo.gov/sites/default/files/08-07-waterallocation.pdf>

<sup>33</sup> Paul Stanton Kibel, *Recourse for Reclamation Irrigation Subsidies: Undermarket Water Prices as Foregone Revenue*, 2014: <http://digitalcommons.law.ggu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1648&context=pubs>

<sup>34</sup> <http://www.gbv.de/dms/spk/sbb/toc/487559800.pdf>

ha). Pour l'Espagne seule, "les subventions à l'agriculture irriguée peuvent se situer entre 906 millions d'euros par an (comme le présent rapport l'a évalué selon des hypothèses prudentes) et 1,120 million d'euros par an (taux de subvention de 55 pour cent - coûts non récupérés), ce qui est l'évaluation même du ministère"<sup>35</sup>. Et ces subventions à l'irrigation pourraient être allouées aux produits bénéficiaires en fonction de la quantité d'eau irriguée par hectare des différentes cultures, comme c'est le cas dans les enquêtes américaines sur l'irrigation des fermes et des ranchs, afin qu'elles puissent être considérés SP, comme c'est en fait le cas en Espagne<sup>36</sup>.

Bien que les subventions visées au paragraphe 11 constituent le principal poste notifié dans la BV de l'UE après les aides découplées au revenu, elles doivent n'être accordées que "en réponse à des désavantages structurels objectivement démontrés" et "au montant nécessaire pour compenser le désavantage structurel". Le rapport d'évaluation du FEADER pour la période 2007-2013 montre que 28,2 Md€, soit 29,3 % des 96,2 Md€ de l'ensemble des fonds de développement rural, ont été consacrés au "soutien aux investissements productifs en faveur des bénéficiaires privés"<sup>37</sup>, où une bonne part va aux aides à la modernisation des exploitations et à l'installation des jeunes agriculteurs. Or la PAC n'a pas plafonné les subventions disponibles par exploitation, à l'exception des aides d'État, de sorte qu'avec la concentration continue des exploitations, les plus grandes ont reçu beaucoup plus de subventions, ce qui implique que l'UE n'a pas respecté la condition selon laquelle, pour être dans la BV, les subventions à l'investissement doivent aller aux agriculteurs en "désavantage structurel".

En outre, l'article 6.2 de l'AsA dispose que les subventions à l'investissement accordées aux agriculteurs des pays développés doivent être notifiées dans la MGS : "Les subventions à l'investissement qui sont généralement disponibles pour l'agriculture dans les pays en développement Membres et 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 exemptés des engagements de réduction du soutien interne qui leur seraient autrement applicables". Parce que les dispositions de l'article 6.2 sont souvent considérées comme correspondant à la "boîte de développement" des PED, les pays développés l'ont pris pour argent comptant pour s'exempter des dix derniers mots "engagements de réduction du soutien interne qui leur seraient autrement applicables". Ainsi, l'UE et les EU (sans parler des autres pays développés) n'ont notifié aucune subvention aux investissements agricoles dans la MGS, sachant que l'UE les a notifiées dans le second pilier de la PAC sur le développement rural considéré comme étant totalement dans la BV, sans aucune considération des "désavantages structurels" des agriculteurs. La capacité des subventions au développement rural à compenser la forte inégalité dans la répartition des aides directes – où 20% des exploitations ont reçu 80% des aides directes, situation qui n'a pas changé d'année en année<sup>38</sup> – est donc limitée.

Daryll Ray confirme que "peu d'attention a été accordée aux investissements existants dans les infrastructures des zones agricoles. Ces investissements patrimoniaux... influencent tous les décisions de production d'une façon ou d'une autre et cette influence se poursuit année après

---

<sup>35</sup> [http://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/irrig\\_Spain.pdf](http://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/irrig_Spain.pdf)

<sup>36</sup> <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/agricultura/superficies-producciones-anuales-cultivos/>

<sup>37</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/2014/investment-support-rdp/fulltext\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/2014/investment-support-rdp/fulltext_en.pdf)

<sup>38</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/direct-aid-report-2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/direct-aid-report-2017_en.pdf)

année, tandis que l'influence des aides directes se limite à une année donnée"<sup>39</sup>. Une déclaration approuvée par l'IFPRI dans le même article : "L'investissement dans les routes rurales a l'effet le plus puissant sur la réduction de la pauvreté, par million de roupies investies, suivi de l'investissement dans la R&D".

8) Paragraphe 12. "Paiements au titre des programmes environnementaux : "a) L'éligibilité à ces paiements sera déterminée dans le cadre d'un programme gouvernemental clairement défini en matière d'environnement ou de conservation et dépendra du respect de conditions spécifiques dans le cadre du programme gouvernemental, y compris les conditions liées aux méthodes de production ou aux intrants. b) Le montant du paiement sera limité aux coûts supplémentaires ou à la perte de revenus occasionnés par la mise en conformité avec le programme gouvernemental".

Si de tels programmes semblent équitables à première vue, le problème est qu'ils sont le plus souvent mis en œuvre pour tenter de compenser d'autres subventions qui dégradent l'environnement. Par exemple les aides directes découplées non plafonnées de l'UE favorisent la concentration des exploitations agricoles, en particulier des produits d'origine animale, qui augmentent de nombreux types de pollution. Sans parler de la dégradation de l'environnement dans les PED dont les agriculteurs, incapables de concurrencer les exportations subventionnées de l'UE, sont contraints de dégrader leur propre environnement, par exemple en réduisant trop le temps de jachère.

9) Paragraphe 13. Paiements au titre des programmes d'aide régionale : "a) Le droit à ces paiements sera limité aux producteurs des régions défavorisées... f) Les paiements seront limités aux coûts supplémentaires ou à la perte de revenu occasionnés par l'exploitation de la production agricole dans la zone prescrite".

Selon le rapport de la Cour des comptes européenne intitulé "Les PDR [plans de développement rural] que nous avons examinés[...] n'ont pas démontré clairement un lien entre l'évaluation des besoins et les mesures sélectionnées. Par conséquent, la logique d'intervention n'était pas claire... Aucun des PDR que nous avons examinés ne fournissait une description quantifiée des besoins identifiés. Il est donc difficile, voire impossible, d'évaluer au stade de la programmation si l'aide financière prévue est proportionnée ou pertinente pour répondre aux besoins identifiés... Les PDR devraient également justifier le financement alloué aux mesures. Aucun des PDR que nous avons examinés n'a fourni une telle justification ou analysé si le financement était pertinent et fixé au bon niveau pour les objectifs concernés"<sup>40</sup>.

#### **IV - Pourquoi les prétendues subventions agricoles découplées ne le sont pas**

L'analyse des subventions agricoles implique non seulement l'AsA mais aussi sur l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ASMC).

##### **4.1 - Les prétendues subventions découplées et l'AsA**

Il y a six raisons pour lesquelles le "soutien au revenu découplé" du paragraphe 6 de l'annexe 2 (qu'il faudrait appeler "subvention au revenu découplé" car il n'y a aucun soutien des prix du

<sup>39</sup> Daryll Ray, *What is an agricultural subsidy?*, Agricultural Policy Analysis Center, University of Tennessee, 26 mars 2004.

<sup>40</sup> European Court of Auditors, *Rural development programming: less complexity and more focus on results needed*, 2017, <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=43179>

marché) ne l'est pas vraiment. Il se réfère pour l'UE au "régime de paiement unique" (RPU) et au RPUS (régime de paiement unique à la surface pour 10 des 12 nouveaux Etats membres) entre 2005 et 2014, et depuis la réforme de la PAC de 2014, au "régime de paiement de base" (RPB) et aux aides complémentaires : paiements redistributifs, paiements aux jeunes agriculteurs, paiements en faveur de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (aides vertes pour simplifier).

1) Le SPS-BPS contredit la condition b) qui stipule : "*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*". Peut-être, mais étant donné la forte volatilité des prix mondiaux, il s'agit là d'une condition économiquement absurde et socialement injustifiée lorsque les prix mondiaux sont élevés alors que le SPS-SBS est insuffisant pour garantir un revenu minimum lorsque les prix sont bas.

Conformément à l'article 6, paragraphe 5, de l'ASA, les aides directes de la BB sont octroyés dans le cadre de programmes "limitant la production", tandis que les SPS-SBS permettent de produire n'importe quel produit – sans quoi la production ne serait pas totalement flexible –, y compris les produits dont la production est limitée. Cette contradiction était déjà inscrite au paragraphe 28 du préambule du règlement n°1782/2003 du Conseil de l'UE du 29 septembre 2003 : "(28) Afin de laisser les agriculteurs libres de choisir ce qu'ils produisent sur leurs terres, y compris les produits encore soumis au soutien couplé, et d'améliorer ainsi leur orientation vers le marché, le paiement unique ne devrait pas être subordonné à une production particulière. Toutefois, pour éviter des distorsions de concurrence, certains produits devraient être exclus de la production sur des terres admissibles au bénéfice de l'aide". 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 l'amidon.

En effet, après que l'Organe d'appel de l'OMC eut décidé, le 3 mars 2005, que les paiements directs fixes américains n'étaient pas dans la boîte verte parce qu'il était interdit aux agriculteurs qui les recevaient de cultiver des fruits et légumes et du riz sauvage, le SPS-SBS sera beaucoup plus facilement exclu de la BV. Car, bien que les quotas de production de lait et de sucre et les droits de plantation de vigne aient disparu, l'UE maintient des plafonds sur la production de tous les produits notifiés dans la BB, dont le coton et les bananes plus 19 produits notifiés dans les "paiements volontaires couplés" (PVC) depuis 2015 dans des conditions spécifiques autorisées par le règlement n° 1307/2013 du 17 septembre 2013 : céréales, lin et chanvre, fruits et légumes, houblon, fruits à coque, oléagineux, huiles d'olive, protéagineux, riz, semences, vers à soie, fécule de pomme de terre, betterave à sucre, tabac, vaches allaitantes, brebis et chèvres, viande bovine, viande ovine et caprine, produits laitiers (voir les notifications à l'OMC pour 2015-16 et 2016-17).

C'est pourquoi Daugbjerg et A. Swinbank s'interrogent : "*Mais les paiements SPS partiellement couplés peuvent-ils être répartis entre les boîtes verte et bleue ou le couplage partiel implique-t-il que la totalité du paiement SPS partiellement couplé doit rester dans la boîte bleue (tous les anciens paiements pour les cultures arables en France par exemple) ? Et des préoccupations de ce type auraient-elles pu inciter la Commission à rechercher le découplage total dans le cadre du bilan de santé ?*"<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Carsten Daugbjerg and Alan Swinbank, *Explaining the health check: the budget, WTO, and multifunctional policy paradigm revisited*, [http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/44818/2/3.2.1\\_Swinbank.pdf](http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/44818/2/3.2.1_Swinbank.pdf)

2) Le SPS-BPS contredit la condition e) selon laquelle "*Il ne sera pas obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces versements*". Mais le règlement n° 1782/2003 du Conseil de l'UE du 29 septembre 2003 stipule que les agriculteurs bénéficiant du RPU doivent "*veiller à ce que toutes les terres agricoles, en particulier celles qui ne sont plus utilisées à des fins de production, soient maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales*". L'annexe 4 du règlement précise que cela implique non seulement "*d'éviter l'empiétement de la végétation indésirable sur les terres agricoles*", mais aussi "*la protection des pâturages permanents*" et "*les taux minimaux de chargement du bétail*", ce qui implique une production.

3) Le SPS-BPS contredit la condition 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*". En effet, le SPS-BPS reste couplé à la superficie agricole, car les agriculteurs doivent prouver qu'ils disposent d'hectares admissibles pour obtenir leurs paiements, chaque droit SPS-BPS correspondant à un hectare.

4) Le SPS-BPS contredit la condition a) car il est basé sur le montant des subventions de la BB des années 2000-2002, un critère non prévu : "*Le droit à bénéficier de versements à ce titre sera déterminé d'après des critères clairement définis, tels que le revenu, la qualité de producteur ou de propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs ou le niveau de la production au cours d'une période de base définie et fixe*".

5) Une grande partie des paiements SPS-BPS est accordée à l'alimentation animale (céréales, tourteaux d'oléagineux et protéagineux de l'UE) et aux produits utilisés pour les agrocarburants (huile, céréales et betterave sucrière), qui sont toutes deux des subventions aux intrants à notifier dans la boîte orange des pays développés (article 6.2 de l'AsA). Même si le biodiesel n'est pas un produit agricole pour l'OMC, contrairement au bioéthanol, l'annexe IV, paragraphe 4 de l'AsA sur le calcul de la MGS stipule que "*Les mesures visant les transformateurs agricoles seront incluses dans la mesure où elles apportent des avantages aux producteurs des produits agricoles initiaux*", ce qui est d'autant plus évident que le boom des agrocarburants a fortement augmenté les prix des huiles et céréales.

6) Enfin, puisque les aides du SPS-SBS ne peuvent être imputées à un produit particulier, elles sont imputables à n'importe lequel dont elles abaissent le prix de vente en dessous de son coût de production total moyen, selon la définition standard du dumping par l'Organe d'appel depuis l'affaire des Produits laitiers du Canada de décembre 2001 et décembre 2002. Par conséquent, toutes les exportations agricoles de l'UE peuvent être poursuivies pour dumping, même les produits qui n'ont jamais bénéficié d'aides directes, dès lors que leurs producteurs obtiennent des SPS-SBS pour d'autres produits, ce qui s'applique aujourd'hui à pratiquement toutes les exploitations de l'UE28.

#### **4.2 - Les prétendues subventions découplées et l'ASCM**

L'article 3.1 de l'accord sur les subventions stipule que : "*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, selon Laurent Bartels, la Commission européenne prétend ignorer que "*les subventions de substitution à l'importation demeurent interdites en vertu de l'article*

3.1(b) de l'Accord SMC, et toutes les subventions ayant des effets préjudiciables aux intérêts des membres de l'OMC peuvent désormais faire l'objet d'une action en vertu de l'Accord SMC, et toutes les subventions ayant porté préjudice aux industries nationales des membres de l'OMC peuvent être soumises à des droits compensateurs par ces membres"<sup>42</sup>. Cela couvre explicitement toutes les subventions internes de substitution à l'importation, mais aussi aux produits exportés lorsqu'ils causent un préjudice à d'autres Membres de l'OMC, puisque l'AsA ne traite pas des subventions internes aux produits exportés, mais seulement des subventions explicites à l'exportation.

Ceci est confirmé par Melaku Geboye Desta, spécialiste du droit agricole de l'OMC : "*Les lacunes des dispositions de l'Accord sur l'agriculture relatives aux subventions sont comblées principalement par le recours aux dispositions pertinentes de l'Accord SMC... Une étude sur le droit des subventions à l'exportation des produits agricoles dans le cadre du 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 être que partielle... Les subventions de substitution aux importations sont strictement interdites par l'Accord SMC et relèvent de la catégorie "feu rouge". Elles font partie des subventions internes parce que leur octroi ne dépend pas des résultats à l'exportation... L'Accord sur l'agriculture ne "prévoit" pas explicitement quoi que ce soit en particulier concernant l'utilisation des subventions de substitution aux importations"*<sup>43</sup>.

En effet, l'article 13 de l'Accord sur l'agriculture, dit "modération" (couramment appelé "clause de paix"), dispose que "*Pendant la période de mise en oeuvre, notwithstanding les dispositions du GATT de 1994 et de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (dénommé dans le présent article "accord sur les subventions") : a) les mesures de soutien interne qui sont pleinement conformes aux dispositions de l'annexe 2 du présent accord : i) seront des subventions ne donnant pas lieu à une action aux fins de l'application de droits compensateurs". Comme la "période de mise en oeuvre" était la période de neuf ans allant de 1995 à 2003, toutes les subventions de l'annexe 2 auraient pu faire l'objet de poursuites depuis 2004 au titre de l'ASMC, à condition qu'elles soient spécifiques par produit (SP).*

Chambovey fait observer qu'"*une fois la clause de paix supprimée, il convient de noter que l'URAA ne contient aucune disposition traitant spécifiquement de l'imposition de droits compensateurs... Par conséquent, en ce qui concerne l'imposition de droits compensateurs, les seules règles applicables aux produits agricoles sont celles de l'article VI du GATT 1994 et de l'accord SMC qui couvrent tous les produits"*<sup>44</sup>. De même, "*rien dans l'accord sur l'agriculture ne dispense les produits agricoles de l'application de l'article VI du GATT de 1994 et de l'accord antidumping*".

Dans le cas du coton américain, le rapport du panel indiquait que tous les types de subventions devaient être considérés dans leur ensemble 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*

---

<sup>42</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)

<sup>43</sup> Melaku Geboye Desta, *The law of international trade in agricultural products. From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*, Kluwer Law International, 2002.

<sup>44</sup> Chambovey D., 2002, *How the Expiry of the Peace Clause Might Alter Disciplines on Agricultural Subsidies in the WTO Framework*, *Journal of World Trade*, 36(2): 305–352.

*mesure où il existe un lien suffisant avec ces subventions pour que leurs effets se manifestent collectivement, nous croyons que nous pouvons légitimement les traiter comme une "subvention" et les regrouper avec leurs effets. Nous tirons un appui contextuel à ce point de vue de l'article 6.1 et de l'annexe IV [de l'Accord SMC], qui font référence au concept de subventionnement ad valorem total et prévoient que, "pour déterminer le taux global de subventionnement dans une année donnée, les subventions accordées au titre de différents programmes et par différentes autorités sur le territoire d'un Membre seront agrégées" (paragraphe 7.1192)"<sup>45</sup>.*

En conclusion, les subventions découplées ont été un artifice juridique permettant aux pays développés de notifier un maximum de subventions dans la BV. Dans la mesure où les subventions de la BV peuvent augmenter sans limite et bénéficier aux exportations, leur effet de distorsion des échanges, dont le dumping, est plus important que celui des subventions explicites à l'exportation qui ont été plafonnées et ont dû être éliminées. Comme on l'a montré plus haut, la raison décisive du changement radical des politiques de prix de la PAC et du Farm Bill dans les années 1990 a été la définition scandaleuse du dumping dans le GATT et l'Accord sur l'agriculture.

### **4.3 - Pourquoi et comment les producteurs de produits animaux de l'UE reçoivent des subventions aux aliments du bétail**

#### **4.3.1 - UE et EU savent que les subventions aux aliments du bétail faussent les échanges**

Le fait que l'UE ait notifié dans sa MGS certaines subventions secondaires aux aliments du bétail – fourrages séchés et lait écrémé destiné aux veaux – atteste qu'elle est parfaitement consciente que les subventions aux aliments du bétail sont des subventions couplées aux intrants, mais elle a refusé de notifier ses énormes subventions aux céréales, oléagineux et protéagineux (COP) qui leur ont été destinées. On peut en dire autant pour les EU : le Service de recherche du Congrès américain a reconnu que *"les produits de base tels que le maïs sont des intrants alimentaires pour le bétail"*<sup>46</sup> et 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>47</sup>.

#### **4.3.2 - Le concept tortueux de "surcoût de l'aliment du bétail" de l'OCDE**

La tricherie de l'UE dans ce domaine a été largement encouragée par le concept tortueux de "surcoût de l'aliment du bétail" (SAB) de l'OCDE. Elle considère que les éleveurs sont pénalisés car ils doivent payer les aliments du bétail aux producteurs de COP de l'UE à des prix intérieurs supérieurs aux prix mondiaux : *"L'ajustement du SAB réduit la valeur du SPM [soutien des prix du marché] pour les produits animaux. En effet, cela se produit parce que les éleveurs paient des prix plus élevés pour les cultures fourragères en raison du soutien des prix de ces produits"* du fait des droits de douane. Dans un courriel de 2004, Catherine Moreddu de l'OCDE m'a répondu : *"Le surcoût des aliments du bétail dû au soutien des prix des céréales est déduit du*

---

<sup>45</sup>

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

<sup>46</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>47</sup> <http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/1937457.pdf>

*soutien des prix des produits d'origine animale. Il n'est donc pas possible d'en tenir compte une deuxième fois dans les subventions aux intrants*". Cette affirmation aurait au mieux pu être débattue lorsque les prix mondiaux des COP étaient bas, de sorte que ce prétendu "surcoût de l'aliment du bétail" – représenté par l'écart entre les prix intérieurs et les prix mondiaux rendus à l'exploitation – était important, pour une moyenne de 5,345 Md€ dans l'UE de 1986 à 1994 (tableau 2), mais après cela, les prix mondiaux des céréales ont grimpé en flèche de 2008 à 2014, de sorte que les "surcoûts de l'aliment du bétail" ont pratiquement disparu dans l'ESP (estimation du soutien aux producteurs) et que la moyenne entre 2008 et 2018 était de seulement 322,9 M€, dont 71,4 M€ en 2018. Pour les EU, l'écart entre le prix à la production et le prix mondial a toujours été nul pour le maïs, le sorgho et le soja, les EU étant faiseurs des prix de référence mondiaux pour les céréales et le soja, même si l'écart n'a pas été nul pour le blé et l'orge entre 1986 et 1994 du fait de leurs subventions à l'exportation, et l'écart était également nul pour eux. Pourtant, les subventions aux aliments du bétail existent toujours aux EU et dans l'UE, cachées dans les SPS-SBS prétendus découplés, ce qui est la meilleure réfutation de ce concept de "surcoût de l'alimentation du bétail" de l'OCDE.

Tableau 2 – Le "surcoût de l'aliment du bétail" des EU et de l'UE de 1986 à 2018

	1986-94	1995-2007	2008-2018
USA, in \$ million	294,5	2,4	0
EU, in € million	5344,6	1298	322,9

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

#### **4.3.3 – Les subventions croisées des aliments du bétail reçues par les producteurs de COP**

S'il n'y a pas de débat sur le fait que les producteurs de COP reçoivent la totalité des aides directes aux COP, les producteurs de produits animaux reçoivent néanmoins les subventions implicites mais réelles correspondant aux prix inférieurs qu'ils paient pour les COP d'origine communautaire, prix qui seraient bien supérieurs en l'absence des subventions accordées aux producteurs de COP en compensation de la baisse de leurs prix d'intervention.

C'est là qu'entre en jeu le concept de "subvention croisée", au centre des jugements des panels et de l'Organe d'appel de l'OMC dans le cas des Produits laitiers du Canada et du Sucre de l'UE. Les "*subventions croisées... financées en vertu d'une action des pouvoirs publics*" peuvent être invoquées du fait que les producteurs communautaires de produits animaux ont acheté leurs aliments du bétail à un prix inférieur à leur coût de production total moyen en l'absence des subventions reçues par les producteurs de COP (et très souvent les producteurs de produits animaux produisent eux-mêmes une partie de leurs aliments du bétail). Le Manuel de l'OCDE sur l'estimation du soutien des producteurs (ESP) indique que "*Le soutien implicite aux producteurs agricoles peut également être fourni par le biais de concessions sur les taxes, les taux d'intérêt ou les prix des intrants. Un tel soutien n'implique généralement pas de flux provenant de fonds publics, mais représente néanmoins des transferts réels*"<sup>48</sup>.

Un article très intéressant de Carlos Gasperin et Ivana Doportto Miguez souligne l'effet cumulatif des subventions couplées et découplées et de leur subventionnement croisé, dont dans le cas de l'aliment du bétail : "*L'agriculteur peut recevoir des paiements pour le bétail – la subvention directe – et acheter des aliments du bétail auprès des producteurs qui ont bénéficié de subventions pour leur production (le prix des aliments du bétail peut donc être inférieur à celui d'une situation sans cette aide), la subvention indirecte. Un exemple du troisième type*

<sup>48</sup> <https://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/documents/producer-support-estimates-manual.pdf>

*peut également être le cas du bétail et des aliments du bétail, mais du point de vue du producteur d'aliments du bétail : il bénéficie du soutien à la production d'aliments du bétail – la subvention directe – et aussi de la demande accrue pour le produit du producteur en raison des subventions accordées aux utilisateurs de ce produit comme aliment du bétail, la subvention indirecte"<sup>49</sup>. Et ils continuent : "Cette analyse peut devenir plus complexe si un agriculteur produit des biens différents, où le type de subvention pour chaque produit peut varier selon la catégorie de la boîte et le degré de l'effet de distorsion. Dans ce cas, le transfert des subventions se fait entre produits d'une même exploitation, c'est-à-dire qu'une partie des paiements pour un produit peut être transférée pour couvrir les coûts d'un autre produit. Une autre situation possible de transfert est le cas du producteur de deux produits de base – l'un subventionné et l'autre non subventionné – qui partagent certains intrants, comme les terres et les machines : les paiements pour le premier produit peuvent être utilisés pour payer le coût des intrants communs, réduisant ainsi les coûts de production de la production sans subventions".*

#### **4.3.4 – Réduire le coût de l'aliment du bétail a été un objectif majeur des réformes de la PAC de 1992 et 1999**

Cet objectif est explicitement revendiqué par la Commission européenne : "*La réforme de la PAC de 1992 visait à rendre les céréales produites sur le marché communautaire et mondial plus compétitives tant sur le plan de la compétitivité interne qu'externe. Au cours des années 80 et au début des années 90, la part de marché des céréales locales sur le marché intérieur de l'alimentation animale n'a cessé de diminuer au profit des substituts de céréales importés"*<sup>50</sup>. Une stratégie qui a réussi puisque "*La consommation de céréales de l'UE dans le secteur de l'alimentation animale et dans l'industrie de transformation en EUR-12 a augmenté d'environ 20 millions de tonnes entre 1992-1993 et 1996-1997. Cette augmentation doit être comparée à la tendance précédente d'une diminution annuelle de 2 millions de tonnes au cours de la période 1985-1992. Dans le secteur des aliments composés pour animaux, le taux d'incorporation des céréales est passé de 35 % avant la réforme à 44 % en 1996/97, soit une augmentation de 11 millions de tonnes. L'utilisation à la ferme a également fortement augmenté, passant de 45 millions de tonnes en 1992/93 à 50 millions de tonnes en 1996/97"*<sup>51</sup>. L'augmentation de la production céréalière de l'UE, presque totalement imputable aux céréales fourragères, a atteint 33,6 millions de tonnes entre 1992 et 2002. Puisque les aides directes aux COP, notamment découplées, ont eu le triple effet triple d'augmenter la production, de faire baisser les prix et de réduire le volume des aliments du bétail importés, il est difficile de nier qu'elles ont constitué une aide couplée à la production et au prix.

La contribution de l'Université de Bonn sur l'évaluation ex-ante de l'Agenda 2000 pour la Commission européenne confirme l'intérêt de poursuivre la baisse des prix d'intervention : "*Une nouvelle réduction des prix d'intervention pour les céréales augmente les chances d'exporter sans subventions. Par conséquent, l'UE peut renoncer aux exigences obligatoires de gel des terres sans entrer en conflit avec les limites des obligations de l'OMC en matière de subventions à l'exportation... L'UE aura la possibilité d'exporter certaines céréales sans subventions la plupart du temps et sera en mesure de participer à la demande croissante sur le marché mondial. En outre, la réduction des prix des céréales et d'autres aliments pour animaux à des*

---

<sup>49</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>50</sup> EU Official Journal C 192, 08/07/1999 p. 0001 – 0034.

<sup>51</sup> European Commission, *Situation and outlook: cereals, oilseeds and protein crops*, Agenda 2000, July 1997.

*prix proches des prix du marché mondial constituera une étape importante pour accroître la compétitivité de la production européenne de porc et de volaille*"<sup>52</sup>.

En 2002, la Commission a reconnu une nouvelle fois formellement que "le passage aux aides directes dans le secteur des céréales a également créé de nouvelles distorsions intersectorielles. La baisse moyenne de 45 % du prix d'intervention communautaire des céréales au cours de la décennie 1990 a entraîné une baisse du prix des aliments pour animaux produits dans l'UE. Dans les industries où l'alimentation animale constitue un élément de coût important, cette baisse des prix des céréales dans l'UE a considérablement amélioré la compétitivité des producteurs de l'UE. Ainsi, dans le secteur de la volaille, où les coûts de l'alimentation animale représentent jusqu'à 70 % des coûts de production, la baisse des prix des céréales a permis de réaliser des économies importantes. Cela a contribué à son tour à l'expansion de la production et des exportations de viande de volaille de l'UE. En effet, les économies réalisées ont été telles que, malgré l'augmentation des exportations de viande de volaille de l'UE, le niveau des restitutions à l'exportation dans le secteur de la viande de volaille a considérablement diminué au cours des années 90"<sup>53</sup>. Cette citation est merveilleuse car la CE reconnaît explicitement trois choses : (1) premièrement, que les aides directes ont créé des distorsions; (2) que la compétitivité accrue qu'ils ont conférée à la volaille a favorisé les exportations; (3) que les aides directes internes ont remplacé les restitutions à l'exportation.

En effet, la PAC a toujours lié les OCM (organisations communes de marché) de la viande de volaille et de porc à l'OCM des céréales. Avant la réforme de la PAC de mai 1992, pour les OCM de la viande de volaille et de porc, "la législation qui les régit actuellement – les règlements 2759/75 du Conseil sur la viande de volaille, 2771/75 sur les œufs et 2777/75 sur la viande de porc – a toujours été adoptée en parallèle avec la législation régissant l'organisation commune du marché des céréales", la volaille et le porc étant considérées comme des céréales transformées, ce qui implique que les prélèvements variables à l'importation et les restitutions à l'exportation pour la viande de volaille et de porc étaient calculés sur base de leur teneur théorique en céréales. Ce lien étroit a également été utilisé pour calculer les "paiements compensatoires monétaires pour le porc, la volaille et les œufs... à partir des montants compensatoires pour la quantité appropriée de céréales fourragères".

Ce lien étroit entre les OCM des céréales et de la viande de volaille et de porc prouve clairement que la réduction des prix des céréales, compensée par des aides directes aux COP, visait à en faire un substitut direct aux droits de douane et aux restitutions à l'exportation sur ces viandes. Par conséquent, les aides directes aux COP sont des subventions autant couplées que les droits de douane et les restitutions à l'exportation qu'elles ont remplacées. C'est pourquoi l'affirmation généralisée de la Commission, des Etats membres de l'UE et même de la plupart des syndicats agricoles et des ONG – selon laquelle les OCM de la volaille et du porc n'ont pas été concernées par les réformes de la PAC de 1992 et 1999 – est clairement un mensonge.

Ajoutons que, conformément à l'accord ASCM, les subventions aux aliments du bétail sont à considérer comme des subventions aux intrants des produits animaux dans la même chaîne de production, en effectuant une analyse de la transmission de la subvention (pass-through).

---

<sup>52</sup> Wilhelm Henrichsmeyer and Heinz Peter Witzke, *Overall evaluation of the Agenda 2000 CAP reform*, Institute for Agricultural Policy (IAP), University of Bonn, in European Commission, *Evaluation report of the Agenda 2000*, February 2000 (see Commission's website).

<sup>53</sup> European Commission, *The CAP dimension*, 30-04-2002. Je peux transmettre ce document sur demande car on ne peut pas le trouver sur le site de la Commission européenne.

#### **4.3.5 - Les subventions aux aliments du bétail ont conféré une MGS SP aux produits animaux**

La partie des COP consacrée à l'alimentation du bétail a conféré des MGS spécifiques par produit (SP) aux produits animaux ayant consommé ces aliments subventionnés. Il faut se rappeler que, dès qu'un soutien SP atteint 5 % de la valeur de production du produit, il perd son soutien *de minimis* SP (dmSP) et obtient une MGS SP qui est ajoutée à la MGS totale courante et la valeur de production de ce produit est ajoutée à la valeur de production de tous les produits avec MGS SP, comme confirmé par H. de Gorter et J. Daniel Cook<sup>54</sup>. SOL (anciennement Solidarité) a montré que la valeur de la production communautaire de tous les produits notifiés avec une MGS SP s'est élevée en moyenne à 122,922 Md€ sur la période de base 1995-2000, de sorte que, pour une valeur totale de production (VOP) de 222,577 Md€, la valeur de production des produits sans MGS SP s'est élevée à 99,655 Md€ et le soutien dmSP autorisé, soit 5% de cette valeur, à 4,983 Md€. En ajoutant la valeur de la production de produits animaux, d'oléagineux et de protéagineux aux MGS SP déjà notifiées cela porte la valeur de la production des produits ayant une MGS SP à 201,323 Md€ en moyenne sur la période 1995-2000, de sorte que la valeur moyenne des produits sans MGS SP se réduit à 21,253 Md€ et le soutien dmSP autorisé, soit 5% de cette valeur, à 1,063 Md€<sup>55</sup>.

En outre, comme 9,743 Md€ de subventions de la BB aux COP ont été transférés aux MGS SP des produits animaux ayant consommé les COP, le BB réel de l'UE n'a été que de 11,145 Md€ en moyenne sur la période de base au lieu de 20,888 Md€.

Par conséquent, le SGEDE (soutien global ayant des effets de distorsion des échanges) consolidé pour 1995-2000 devient 90,496 Md€ [67,159 pour la MTCF (MGS totale consolidée finale) + 11,129 (dmAPP) + 1,063 (dmSP) + 11,145 (BB)] plutôt que 110,305 Md€ selon les simulations du Canada<sup>56</sup>.

De même, la valeur de la production américaine des produits ayant des MGS SP au cours de la période de base 1995-2000 passe de 49,734 Md\$ (valeur de la production des produits notifiés avec des MGS SP) à 106,987 Md\$ (une fois ajoutée la valeur de la production de 57,075 Md\$ pour toutes les viandes) de sorte que la valeur de production des produits sans MGS SP tombe à 87,152 Md\$ et le soutien dmSP autorisé pour la période de base tombe à 4,372 Md\$. Par conséquent, le SGEDE autorisé au cours de la période de référence passe de 48,224 Md\$ à 42,875 Md\$<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> [http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/239054-1126812419270/7.DomesticSupport\\_updated\\_on12Dec05.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/239054-1126812419270/7.DomesticSupport_updated_on12Dec05.pdf)

<sup>55</sup> Solidarité, *The EU minimal OTDS in the implementation period*, 18 July 2008: <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2008/12/The-EU-minimal-OTDS-in-the-implementation-period-Solidarit%C3%A9-18-07-08.pdf>

<sup>56</sup> Le 22 mai 2006 le Canada a établi des simulations, entérinées par les EU, l'UE et la plupart des Membres de l'OMC, sur les possibilités des EU, de l'UE et du Japon d'honorer leurs offres de réduction de la MTCF (MGS totale consolidée finale) et du SGEDE (Soutien total ayant des effets de distorsion des échanges), simulations que Solidarité a dénoncées comme fortement erronées, en particulier en considérant que les soutiens de minimis SP (dmSP) correspondent à 5% de la valeur de la production totale, ce qui ne vaut que pour le soutien dm autre que par produit (dmAPP). Lire *Pour débloquent les négociations agricoles les Etats-Unis doivent d'abord respecter les règles de l'OMC*, Solidarité, 8 février 2007 : <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2007/02/PourdebloquerlesnegociationsagricoleslesEUdoiventrespecterlesreglesdel-OMC.pdf>

<sup>57</sup> Solidarité, *The US allowed OTDS of the base period cannot be cut by more than 52.7%*, 13 July 2008: <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2008/12/The-US-allowed-OTDS-in-the-base-period-cannot-be-cut-by-more-than-51.6-1.pdf>

SOL a montré que les subventions de l'UE aux aliments du bétail, essentiellement cachées dans les SPS découplés, étaient bien supérieures en 2012 qu'à celles des EU, soit 14,740 Md€, dont 3,260 Md€ pour la viande bovine, 5,360 Md€ pour la viande porcine, 3,680 Md€ pour la volaille et les œufs et 2,441 Md€ pour le lait de vache. Une estimation prudente plus récente montre que, sur les exportations extra-UE28 de 5,449 Mt de produits laitiers en 2016 – soit 30,2 Mt d'équivalent lait – les subventions totales ont atteint 2,030 Md€, dont 513 M€ aux aliments du bétail (17 €/t)<sup>58</sup>. Et les subventions aux aliments du bétail incluses dans les exportations de produits laitiers de l'UE28 vers les 4 régions d'Afrique de l'Ouest, la SADC, la CEMAC et la CAE se sont élevées à 54,7 M€ en 2016 sur un total de 216,3 M€ de subventions laitières.

En conclusion, les subventions soi-disant découplées ont été un artifice juridique permettant aux pays développés de notifier un maximum de subventions dans la BV. Dans la mesure où les subventions de la BV peuvent augmenter sans limite et bénéficier aux exportations, leur effet de distorsion des échanges, dont le dumping, est plus important que celui des subventions explicites à l'exportation qui ont été éliminées.

Les meilleures critiques des prétendues subventions découplées de l'UE viennent de Peter Einarsson et Michel Jacquot. 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 aux frontières est réduite et remplacée par des aides directes (comme l'exige l'Accord sur l'agriculture), il en résulte une baisse des prix 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 réduit en conséquence (toujours conformément à l'Accord sur l'agriculture). 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 internes, l'effet de dumping est le même... Au sein de l'UE, le niveau des prix pour pratiquement tous les produits agricoles est désormais nettement inférieur au coût de production réel. Ce n'est pas une conséquence accidentelle, mais une conséquence délibérée des exigences de l'Accord sur l'agriculture (réduction de la protection aux frontières). Les aides directes 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 moins élevés et que l'écart par rapport aux prix soit donc plus faible... L'exportation d'un produit bénéficiant de toute combinaison de soutien public (paiements directs, crédits à l'exportation, services publics gratuits ou autres) ne devrait être autorisée que si le pays exportateur applique un prélèvement à l'exportation correspondant à la valeur de ce soutien"*<sup>59</sup>.

Pour Michel Jacquot, ancien directeur du FEOGA – Fonds européen d'orientation et de garantie agricole – qui a géré le budget de l'agriculture européenne de 1987 à 1997, et membre de l'Académie française de l'agriculture : *"Toutes ces personnes vivent encore dans le régime simpliste qui leur a été vendu en 1992 (notamment par la Commission), lorsque l'accord de l'OMC sur l'agriculture a été conclu, selon lequel il existait des subventions directes à l'exportation (en jargon "restitutions") et des aides directes au revenu, qui devaient également être réduites, à moins d'être découplées. Ce régime ne reposait sur rien de juste : comment peut-on imaginer qu'une subvention (SPS ou BPS) n'affecte pas les exportations (ou les importations)... Merde ! Cécité totale ! Il a fallu qu'au niveau de la CEE, l'Organe d'appel de*

---

<sup>58</sup> *L'énorme dumping des produits laitiers extra-UE et vers les APE d'AO, SADC, CEMAC et EAC en 2016*, SOL, 10 avril 2017 : <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/L%C3%A9norme-dumping-des-produits-laitiers-extra-UE-et-vers-les-APE-en-2016-10-avril-2017.pdf>

<sup>59</sup> [https://iatp.org/files/Agricultural\\_Trade\\_Policy\\_As\\_If\\_Food\\_Security\\_.pdf](https://iatp.org/files/Agricultural_Trade_Policy_As_If_Food_Security_.pdf)

*l'OMC sur le sucre (avril 2005)... écrive en gros que "tout paiement financé en vertu d'une mesure gouvernementale sous la forme de transferts de ressources par le biais de subventions croisées est une subvention à l'exportation" pour leur ouvrir les yeux. Mais cela, la Commission ne l'a jamais dit ouvertement, le découplage a été présenté – et continue de l'être – comme la potion magique pour dire et affirmer, comme le disait Le Foll [ancien ministre de l'agriculture française et ancien membre de la Commission agricole du Parlement européen], que "nous"... ne subventionnons plus les exportations. Jusqu'à quand allons-nous continuer à mentir ? Quand saura-t-on que les négociateurs européens ont été trompés par leurs collègues américains ? A quand l'heure de vérité ?"<sup>60</sup>.*

#### **4.4 – Les subventions de la boîte bleue faussent elles-mêmes les échanges**

Le tableau 3 montre l'évolution du BB de l'UE de 1995-96 (première année notifiée) à 2016-17 (dernière année notifiée).

Tableau 3 – Evolution des subventions de la boîte bleue notifiées à l'OMC de 1995-96 à 2016-17

Millions d'euros	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Superficie fixe	15648	17193	16191	15812	15128	16822	18144	16268	17074	18108	8264
Têtes de bétail fixes	5197	4328	4252	4526	4664	5401	5582	8459	7708	9129	5181
Total	20845	21521	20443	20338	19792	22223	23726	24727	24782	27237	13445
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Superficie fixe	2886	2891	3090	3064	1136	977	833	771	832	1516	1575
Têtes de bétail fixes	2811	2275	2258	2260	2006	2004	1921	1893	2047	2815	3066
Total	5697	5166	5348	5324	3142	2981	2754	2664	2879	4331	4641

Source: WTO, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/ag\\_work\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_work_e.htm)

L'exemption des subventions de la BB des engagements de réduction n'est pas justifiée par leur absence d'effets de distorsion des échanges, c'est-à-dire par leur absence d'impact sur la production ou les prix, mais avant tout par un pur diktat politique imposé par les deux superpuissances EU-US à la suite de leur accord de Blair House du 18 novembre 1992.

Le projet Dunkel publié par le Secrétariat de l'OMC le 20 décembre 1991 n'exemptait pas les aides directes de l'UE, déjà décidées pour la réforme de la PAC qui devait être adoptée en mai 1992, pour compenser la réduction des prix d'intervention des céréales et de la viande bovine : *"Il convient de noter que ni les montants compensatoires de la CE ni les paiements de restitution américains<sup>61</sup> ne figuraient dans cette liste des exemptions des aides internes"<sup>62</sup>. En effet, "il a été constaté que les paiements compensatoires au centre du plan MacSharry ne répondraient pas aux critères fixés par Dunkel pour que l'aide directe au revenu soit qualifiée de "découplée", et donc exempte de réduction"<sup>63</sup>. Il n'est pas étonnant que la Commission européenne ait rejeté le projet et, le 8 janvier 1992, "la CE a fait savoir aux Etats-Unis qu'elle ne pourrait conclure un accord commercial agricole sans inclure ces paiements dans la "boîte verte"*".

Jusqu'alors les paiements compensatoires étaient considérés par les négociateurs de l'Uruguay Round comme des subventions couplées. Mais, par le fiat des deux superpuissances, l'accord de Blair House du 18 novembre 2002 a décidé d'exempter de réduction les *"versements directs au titre des programmes de limitation de la production"*, c'est-à-dire les aides de la BB, en

<sup>60</sup> <http://blogs.mediapart.fr/blog/j-berthelot/260514/les-subventions-de-lue-lexportation-suite>

<sup>61</sup> L'éditeur aurait dû écrire "deficiency" au lieu de "restitution".

<sup>62</sup> John M. Breen, *Agriculture*, in Terence P. Stewart, editor, *The GATT Uruguay Round. A negotiating history, Volume I: Commentary*, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993, pp. 125-254.

<sup>63</sup> Joanna O'Riordan, *Agriculture and GATT How the Compromise was Reached* <http://www.maths.tcd.ie/local/JUNK/econrev/ser/html/eugatt.htm>

ajoutant au projet Dunkel le paragraphe 5 entier de l'article 6 des statuts et les mots "ou qu'elle peut être exemptée de la réduction en vertu de toute autre disposition du présent accord" dans l'article 7.2 (a) de l'AsA. Par conséquent, " le concept d'un accord international qui obligerait à réduire les subventions internes ayant des effets de distorsion des échanges a été abandonné dans l'accord de Blair House. Premièrement, les Etats-Unis et l'UE sont convenus d'adopter une mesure globale de soutien pour tous les produits et de réduire le niveau global sans référence à un produit spécifique. Cela les a ramenés à la position initiale de l'UE. Deuxièmement, ils ont accepté d'exempter les principales politiques de soutien de l'UE et des Etats-Unis, même si ni l'une ni l'autre ne répondaient aux critères stricts d'appartenance à la "boîte verte" de la catégorie sans distorsion... Cela signifie qu'il y aura probablement peu de changements politiques qui vont réduire les incitations à produire dans les zones à coûts élevés, et donc les réductions attendues des produits subventionnés sont peu susceptibles de se réaliser"<sup>64</sup>. Et l'accord de Blair House est allé beaucoup plus loin, puisqu'il "contenait une clause dite "de paix" qui protégerait contre les actions des Etats-Unis au GATT contre les paiements compensatoires internes de la CE" (cette "clause de paix" correspond à l'article 13 de l'AsA).

Et il faudra un an de plus pour transformer en accord multilatéral ce marché politique purement bilatéral de ce qui aurait autrement dû rester des subventions couplées soumises à des engagements de réduction.

C'est aussi parce que la BB a été créée dans les derniers mois des négociations du Cycle d'Uruguay que les dispositions leur conférant un caractère de subventions quasi-découplées exemptées de réductions sont contredites par plusieurs autres dispositions de l'Accord sur l'agriculture, sans parler de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC).

L'UE et les EU ont échappé à leurs engagements de réduction en transférant dans leurs boîtes bleue et verte plus de 20 % de leur MGS de la période de base (1986-1988). Les MGS pour cette période – 79,7 Md d'écus pour l'UE et 23,1 Md\$ pour les EU – comprenaient des aides qui ont été placées pendant la période de mise en œuvre dans la BB (UE) ou BV (EU). Aux EU les *deficiency payments* ont été exclus de la MGS dans les derniers mois de la négociation et notifiés en 1995 dans la BB, mais qui a disparu dès 1996 avec le Farm Act créant les "paiements contractuels de flexibilité de production" soi-disant découplés et notifiés la BV tout en maintenant les *deficiency payments* dans la MGS de 1986-88. De même les aides directes décidées par la réforme de la PAC en 1992, et notifiées dans la BB, ont remplacé les aides de la boîte orange (MGS) sans modifier la MGS de 1986-88. Comme les engagements de réduction de 20% des aides internes étaient basés sur cette MGS de 1986-88, la MGS totale pour 1995-96 était déjà inférieure à l'engagement de réduction de 20% pour l'ensemble de la période de 6 ans de 1995 à 2000 : 64,4 Md€ pour l'UE (-20,2%) et 6,2 Md\$ pour les EU (-75%), annulant tous les engagements de réduction effectifs des subventions couplées de l'UE et des EU. Ce tour de passe-passe de la boîte orange à la BB et à la BV montre clairement la nature couplée réelle des subventions transférées.

Ajoutons une incohérence théorique selon laquelle les subventions BB sont considérées comme découplées dans la mesure où elles limitent la production, puisque ce plafonnement augmente les prix, ce qui en fait une mesure couplée contraire au paragraphe 1 de l'annexe 2.

---

<sup>64</sup> Will Martin, L. Alan Winters, *The Uruguay Round and the developing economies*, World Bank discussion paper, 1995. [http://www.ssdairy.org/AdditionalRes/UruguayDevEco/UruguayWP.htm#P2180\\_67949](http://www.ssdairy.org/AdditionalRes/UruguayDevEco/UruguayWP.htm#P2180_67949)

#### **4.5 – Dénoncer les subventions de la BV et de la BB est d'autant plus justifié que l'OMC ne tient pas compte des subventions de la "boîte en or"**

Les règles de l'OMC ne tiennent compte que des subventions spécifiques à une activité, en l'occurrence l'agriculture, et uniquement pour l'année en cours ou, au mieux, pour les années les plus récentes. Cela est conforme aux articles 1er, 2 et 8 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ASMC) :

*"1.2 Une subvention... ne sera assujettie aux dispositions de la Partie II ou à celles des Parties III ou V que s'il s'agit d'une subvention spécifique au regard des dispositions de l'article 2.*

*2.1 Pour déterminer si une subvention, telle qu'elle est définie au paragraphe 1 de l'article premier, est spécifique à une entreprise ou à une branche de production ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production... les principes suivants seront d'application:*

*8.1 Les subventions ci-après seront considérées comme ne donnant pas lieu à une action:*

*a) les subventions qui ne sont pas spécifiques au sens de l'article 2".*

C'est pourquoi SOL (alors Solidarité) a proposé lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong en décembre 2005 de mettre tous les types de soutien non agricole présents et passés et de soutien agricole passé dans une "boîte en or"<sup>65</sup>.

En effet la plus grande compétitivité actuelle des produits agroalimentaires des pays développés, en particulier de l'UE, par rapport à celle des PED, en particulier des pays ACP, est beaucoup moins due à la différence dans le niveau de leurs droits de douane et/ou des subventions agricoles actuelles – a fortiori lorsqu'ils sont calculés par habitant ou par travailleur agricole en équivalent temps plein (UTA) – qu'au soutien non agricole actuel et passé et au soutien agricole passé, y compris par une protection élevée à l'importation et par des subventions internes et à l'exportation ainsi que des taxes à l'exportation, pendant plusieurs décennies voire des siècles.

Ce soutien non agricole actuel et passé a considérablement réduit le coût unitaire de production des produits agroalimentaires des pays occidentaux, en particulier de l'UE, par rapport à celui des PED, notamment par les éléments suivants (liste non exhaustive) :

- infrastructures de transport et d'information efficaces (y compris infrastructures immatérielles, dont la recherche) ;
- accès généralisé et gratuit à l'éducation, au moins pour l'enseignement primaire et secondaire, y compris l'enseignement agricole spécifique ;
- santé et pensions des agriculteurs largement financées par les contribuables, du moins dans l'UE ;
- consommateurs aisés (par rapport à ceux des PED), au pouvoir d'achat croissant, capables de payer des prix minimums aux agriculteurs, même s'ils sont trop bas ; contrairement à la situation des PED pauvres où le pouvoir d'achat des consommateurs est très faible et souvent en baisse ;
- faibles taux d'inflation : le taux de décembre 2016 était de 1,1% dans la zone euro et de 2,1% aux EU, contre 18,5% au Nigeria et 15,4% au Ghana ;
- faibles taux d'intérêt, en particulier pour les prêts agricoles bonifiés ;
- protection élevée des importations agricoles et des industries naissantes pendant des décennies;

---

<sup>65</sup> *La boîte verte : une boîte noire qui cache la boîte en or*, Solidarité, 9 décembre 2005, [https://www.wto.org/english/forums\\_e/ngo\\_e/posp56\\_e.htm](https://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/posp56_e.htm)

- Etats relativement démocratiques capables de faire respecter les contrats commerciaux, de lutter contre la corruption (mais pas contre l'évasion fiscale dans les paradis fiscaux), notamment en percevant des droits de douane et en empêchant l'extorsion illégale par les forces de l'ordre ;
- pillage des ressources des PED pendant des siècles d'esclavage et de colonisation ;
- exploitation néo-coloniale depuis lors, par l'endettement des PED envers les pays développés et les institutions internationales sous leur contrôle, et par des accords de libre-échange injustes.

C'est pourquoi, même si l'OMC décidait de critères plus stricts pour la BV, les pays développés pourraient encore augmenter leurs subventions de la boîte en or pour maintenir la compétitivité de leurs agriculteurs et de leurs industries agroalimentaires. Ils trouveront toujours les moyens d'assurer leur souveraineté alimentaire. En particulier, au lieu de maintenir des institutions agricoles spécifiques, il suffira de les intégrer dans des institutions plus larges pour que, la nature spécifique des subventions disparaissant, elles ne puissent pas être poursuivies devant l'OMC.

Un bon exemple est le financement public des infrastructures de transport qui n'est pas spécifique aux produits agricoles mais qui leur est très bénéfique, comme le montrent les subventions destinées à améliorer la navigabilité du Mississippi : *"L'adoption par le Congrès de la Waterways Resources Reform and Development Act a reconnu l'importance de maintenir des voies navigables essentielles comme le fleuve Mississippi... Le fleuve Mississippi est une artère essentielle pour les expéditeurs de céréales qui transportent des produits du Midwest au Golfe du Mexique. Depuis de nombreuses années, l'industrie céréalière se fait entendre sur la nécessité de mettre à jour certaines des écluses et barrages du fleuve, vieux de près de 100 ans.... Le monde vient au grenier de l'Amérique pour ses stocks alimentaires et nous devons être prêts.... Une autre raison d'investir dans l'infrastructure du fleuve Mississippi est l'augmentation prévue du trafic en raison de l'extension du canal de Panama. L'ouverture du canal devrait avoir lieu plus tard cette année et entraînera une diminution de 12 % du coût du transport du grain de la ceinture de maïs des Etats-Unis vers l'Asie, selon les projections de Rabobank... Les améliorations prévues pour les voies navigables et les chemins de fer américains aideront à préserver un des avantages les plus concurrentiels des Etats-Unis pour les acheteurs étrangers - des coûts de transport abordables... Le fait que nous avons une [infrastructure] fiable nous fournit les services de transport nécessaires pour conserver et élargir les marchés étrangers"<sup>66</sup>, a déclaré Salmonsén. "Et c'est pourquoi l'investissement dans les transports est si important pour tous les agriculteurs".*

---

<sup>66</sup> <http://www.feedandgrain.com/magazine/u.s.-invests-in-key-rail-and-river-infrastructure>