

**Ne pas supprimer l'OMC mais son contrôle par le duopole EU-UE,
en particulier pour les produits agricoles et alimentaires
J. Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), SOL, le 6 mars 2021**

PLAN

Résumé

I – Ne pas imputer à l'OMC institution les règles injustes ou absurdes imposées par ses Membres les plus puissants au détriment de la majorité des Membres

II – Les péchés originels du GATT et les réformes de la PAC à partir de 1992

2.1 – L'article XVI du GATT

2.2 – L'article VI du GATT

III – Les conséquences de l'absurdité des règles sur les notifications du soutien interne agricole

3.1 – L'absurde règle sur la notification du soutien agricole interne

3.2 – L'absurde Annexe 2 sur les aides soi-disant *découplées* notifiées en boîte verte

3.3 – Pourquoi et comment les producteurs de produits animaux reçoivent des subventions aux aliments du bétail

3.3.1 - UE et EU savent que les subventions aux aliments du bétail faussent les échanges

3.3.2 - Le concept tortueux de "surcoût de l'aliment du bétail" de l'OCDE

3.3.3 – Les subventions croisées aux aliments du bétail reçues par les éleveurs

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

3.3.5 - Les subventions aux aliments du bétail ont conféré une MGS aux produits animaux

IV – La nécessaire réforme radicale de l'AsA fondé sur la souveraineté alimentaire

V – Les limites de la campagne BASTA de la Plateforme pour une autre PAC

Conclusion

Résumé

Plusieurs dizaines d'associations de la société civile mondiale ont publié le 2 février 2021 une lettre ouverte aux Chefs d'Etat¹ pour leur demander une réforme fondamentale de l'OMC². Cette démarche est évidemment bienvenue alors que la nouvelle directrice générale de l'OMC, Mme Ngozi Okonjo Iweala, a pris ses fonctions le 1er mars et présenté le 15 février sa Déclaration d'investiture devant le Conseil Général³. Cette Lettre ouverte complète d'autres propositions, telles que celle du Réseau Québécois sur l'intégration continentale en avril 2020⁴, celle lancée par la CNUCED et d'autres experts en avril 2019⁵ et, celles, centrées sur les aspects agricoles et alimentaires, de Laurence Roudart⁶ et de la Plateforme pour une autre PAC⁷. Le présent document

¹ <https://form.jotform.com/203105681260041/>

² <https://rqic.quebec/2020/04/30/lettre-ouverte-aux-ministeres-du-commerce-et-a-lorganisation-mondiale-du-commerce-omc/> <https://rqic.quebec/2020/04/30/lettre-ouverte-aux-ministeres-du-commerce-et-a-lorganisation-mondiale-du-commerce-omc/>

³ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=r:/Jobs/GC/250.pdf&Open=True>

⁴ 400 organismes à travers le monde demandent à l'OMC de suspendre toutes les négociations commerciales, 30 avril 2020, <https://rqic.quebec/2020/04/30/lettre-ouverte-aux-ministeres-du-commerce-et-a-lorganisation-mondiale-du-commerce-omc/>

⁵ UNCTAD officials and experts detail a five-point plan to rebalance development and guide a new form of multilateralism, 12 April 2019, <https://unctad.org/news/top-economists-outline-plan-global-green-new-deal>

⁶ Protectionnisme Agricole, un entretien avec Laurence Roudart, Défis Sud, 22 février 2021, <https://www.sosfaim.be/le-protectionnisme-agricole/>

⁷ <https://pouruneautrepace.eu/notre-vision/nos-12-priorites-pour-la-paac-post-2020/>

complète aussi deux analyses approfondies de SOL du 9 janvier 2019⁸ et 22 janvier 2019⁹, que l'on recommande de consulter en premier.

Toutefois, quoique bien intentionnée, cette Lettre aux Chefs d'Etat souffre de graves insuffisances, la première étant qu'elle attribue à l'OMC personne morale les causes de ses dysfonctionnements imputables à ses Membres les plus puissants, essentiellement l'UE et les Etats-Unis (EU). Condamner l'OMC en tant qu'organisation c'est condamner le combat des pays en développement (PED), très majoritaires à l'OMC, pour en changer radicalement les règles. D'ailleurs la Lettre ouverte ne demande pas de supprimer l'OMC mais « *la transformation de l'OMC en un cadre de commerce international entièrement nouveau et adapté au 21e siècle - ce qui implique de placer les gens et la planète au premier plan* ». Car, malgré tout, les Accords de libre-échange (ALE) bilatéraux sont pires que l'OMC qui a un Organe de règlement des différends mais dont l'UE et les EU ne veulent pas reconnaître certains jugements de son Organe d'appel lorsqu'ils contrarient leurs intérêts, en particulier ses jugements de décembre 2001 et décembre 2002 dans l'affaire des Produits laitiers du Canada sur la définition du dumping qui doit prendre en compte toutes les subventions internes et celui de mars 2005 dans l'affaire Coton des EU y ayant inclus en outre les aides découplées.

Le présent document identifie les causes profondes des dysfonctionnements de l'OMC en insistant sur ceux ayant trait à l'Accord sur l'agriculture (AsA) et la lourde responsabilité de l'UE dans son opposition à réformer les règles sur les subventions internes compte tenu du poids de celles prétendues découplées dans la Politique agricole commune (PAC) et leur impact de dumping sur ses exportations. Cette attitude est malheureusement partagée par les syndicats agricoles français, y compris par la Confédération Paysanne qui se veut pourtant solidaire du combat des paysans du Sud pour la souveraineté alimentaire car, compte tenu du poids des aides découplées dans le revenu des agriculteurs de l'UE, elle hésite à proposer une réforme plus radicale de la PAC où les revenus agricoles seraient essentiellement basés sur des prix rémunérateurs, comme avant 1993, ce qui impliquerait aussi une hausse des prix alimentaires à compenser de multiples façons pour les populations défavorisées de l'UE.

* *
*

I – Ne pas imputer à l'OMC institution les règles injustes voire absurdes imposées par ses Membres les plus puissants au détriment de la majorité des Membres

Ce texte bien intentionné souffre d'un biais fondamental, faute de définir ce qu'est l'OMC : ce n'est pas un « système », une « hydre », sui generis qui serait responsable de tous les dysfonctionnements constatés. Il fallait souligner que l'OMC est une organisation "gérée par les Membres", pas par son Secrétariat, dont son Directeur, qui ne peut dénoncer la violation des règles par les Membres, notamment les plus développés, ni contester la véracité des données fournies au Secrétariat pour établir son rapport sur la "Revue de la politique commerciale" du Membre.

Car, malgré les 125 Etats signataires en 1994, passés à 164 en 2020, l'OMC a en fait été gérée par les Membres les plus puissants, essentiellement les Etats-Unis (EU) et l'UE, qui ont élaboré

⁸ *Reconstruire l'OMC pour un développement planétaire durable*, SOL, 9 janvier 2019, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/Reconstruire-lOMC-pour-un-d%C3%A9veloppement-plan%C3%A9taire-durable-9-janvier-2019.pdf>

⁹ *ACCORD SUR L'AGRICULTURE ET L'ALIMENTATION*, SOL, 22 janvier 2019, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/Accord-sur-lagriculture-et-lalimentation-AsAA-de-lOMC-SOL-22-01-2019.pdf>

ensemble durant l'Uruguay Round les règles de la plupart des Accords sectoriels, dont l'Accord sur l'agriculture (AsA), et ce duopole de fait a été très vite élargi à 4 Membres, la « Quad » – EU, UE, Japon, Canada –, où le Japon et le Canada ont été remplacés après Cancun par l'Inde et le Brésil bien que le Japon et le Canada continuent à être consultés, de même que les pays occidentaux de l'OCDE plus généralement, le duopole EU-UE étant resté dominant et c'est lui qui fixe l'ordre du jour des négociations commerciales et qui choisit les Membres d'un cercle élargi à au plus une vingtaine pour participer à des « chambres vertes » entérinant cet ordre du jour.

Il ne faut donc pas parler des « intérêts de l'OMC » alors que les intérêts de la majorité des Membres, ceux des pays en développement (PED), y sont violés ou marginalisés, notamment ceux du Doha Round censé être celui du développement. Cela laisse aussi un espoir qu'avec la nouvelle Directrice générale du Nigéria entérinée aujourd'hui 15 février 2021, Mme Ngozi Okonjo-Iweala, l'OMC peut opérer des changements radicaux pour que ses règles commerciales soient assujetties à une hiérarchie des normes en s'inscrivant dans le cadre des objectifs des ODD et de l'Accord de Paris sur le climat.

S'il est vrai que les « règles » mises en place au sein de l'OMC ont bien été responsables de toutes les dérives mentionnées dans cette Lettre ouverte, il fallait parler des règles imposées à l'OMC par ses Membres les plus puissants, et d'abord l'UE et les EU, qui ont refusé certaines règles bénéfiques de l'OMC lorsqu'elles contrariaient leurs intérêts commerciaux. Ainsi, malgré la définition scandaleuse du dumping dans le GATT – « pas de dumping tant que l'on n'exporte pas à un prix inférieur à celui du marché intérieur », ce qui 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, l'Organe d'appel s'en est écarté à quatre reprises et a souligné que toute exportation d'une entreprise agroalimentaire effectuée à un prix inférieur au coût de production total moyen du pays sans subvention peut être poursuivie pour dumping, une définition dont les EU et l'UE refusent de tenir compte¹⁰.

Une autre erreur de cette Lettre ouverte – comme de la CNUCED dans son rapport annuel de 2018 – est de présenter la « Charte de La Havane » de 1948 comme une bonne base pour réformer l'OMC, oubliant que la Charte était plus libre-échangiste que le GATT qui en constituait le chapitre 4, d'autant qu'il a été amendé en 1965 avec la Partie IV sur "Commerce et développement" (articles XXXVI à XXXVIII) et en 1979 avec la Clause d'habilitation¹¹. En particulier la Charte de La Havane ne dénonce pas les articles XVI et VI du GATT.

Cette lettre ouverte de la société civile n'appelant pas à l'abolition de l'OMC mais seulement à une révision radicale de ses règles, il était contradictoire d'attribuer à l'institution OMC tous les dysfonctionnements constatés qui sont imputables à ses membres les plus puissants, au premier rang desquels l'UE et les EU.

Comme environ la moitié de la population active mondiale continue à travailler dans l'agriculture au sens large (avec l'élevage, la pêche et la forêt), notamment dans les deux grandes régions qui souffrent le plus de la faim – l'Afrique subsaharienne (ASS) et l'Inde où ce pourcentage porte sur les 2/3 des actifs –, la réforme de l'OMC que devrait prioriser la nouvelle DG doit porter sur

¹⁰ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2020/01/Commentaires-%C3%A0-l%E2%80%99article-de-Claude-Girod-Pour-d%E2%80%99autres-%C3%A9changes-commerciaux.pdf>

¹¹ La Charte de la Havane n'a pas les mérites qu'on lui prête », SOL, 4 janvier 2019 (<https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/La-Charte-de-la-Havane-nest-pas-un-mod%C3%A8le-pour-r%C3%A9former-lOMC-SOL-4-Janvier-2019.pdf>)

une réforme radicale de l'Accord sur l'agriculture (AsA) et, plus en amont, sur la réforme de deux articles clés du GATT : les articles XVI et VI. C'est pourquoi la suite de ce document va se centrer sur ces aspects agricoles et alimentaires.

II – Les péchés originels du GATT et les réformes de la PAC à partir de 1992

2.1 – L'article XVI du GATT

La Section B (paragraphe 2 à 5) de l'article XVI du GATT a autorisé les subventions à l'exportation à condition que cela ne permette pas au pays exportateur de détenir « *plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation dudit produit* » ! Il a donc permis à l'UE et aux EU d'utiliser des subventions massives explicites à l'exportation (dites « restitutions » dans la PAC) au point que, dans les années 1986-88 – période de référence pour les engagements de réduction des soutiens agricoles internes des Membres de l'OMC jusqu'à aujourd'hui –, le taux de dumping cumulé moyen du blé et de la farine des Etats-Unis (EU) + UE a été de 78,4 % dont 71,2 % pour les EU et 118,5 % pour l'UE¹². Et, comme ils ont exporté 48 % du total mondial durant cette période, on mesure leur énorme responsabilité dans la baisse des prix mondiaux du blé et de la farine.

Or, bien que les subventions à l'exportation aient été abolies par la Conférence ministérielle de Nairobi de décembre 2013, notamment dans l'UE où les dernières ont porté en 2013 sur celles à la volaille, la notification du soutien agricole interne de chaque pays à l'OMC continue à être basée sur le calcul absurde de la MGS (Mesure globale de soutien, de la boîte orange considérée comme ayant des effets de distorsion des échanges) où, selon le paragraphe 8 de l'annexe 3 « *le soutien des prix du marché sera calculé d'après l'écart entre un prix de référence extérieur fixe et le prix administré appliqué multiplié par la quantité produite pouvant bénéficier du prix administré appliqué* » et, selon le paragraphe 9 de cette même annexe 3, « *Le prix de référence extérieur fixe sera établi sur la base des années 1986 à 1988 et sera généralement la valeur unitaire f.a.b. moyenne du produit agricole initial considéré dans un pays exportateur net et la valeur unitaire c.a.f. moyenne du produit agricole initial considéré dans un pays importateur net pendant la période de base* ». Autrement dit l'AsA a continué à faire peser chaque année sur tous les pays, notamment les plus pauvres, depuis 35 ans les niveaux de soutien agricole lié au dumping massif de l'UE et des EU des années 1986-88 alors que leur soutien réel a été très inférieur sans cette comparaison absurde avec les années 1986-88 !

Pourtant les analystes de l'article XVI ont oublié de prendre en compte son paragraphe 1 sur les « subventions en général » qui élargit leur impact aux subventions internes : « *Si une partie contractante accorde ou maintient une subvention, y compris toute forme de soutien des revenus ou des prix, qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit du territoire de ladite partie contractante ou de réduire les importations de ce produit sur son territoire, cette partie contractante fera connaître par écrit aux PARTIES CONTRACTANTES l'importance et la nature de cette subvention, les effets qu'il est permis d'en escompter sur les quantités du ou des produits en question importés ou exportés par elle et les circonstances qui rendent la subvention nécessaire. Dans tous les cas où il sera établi qu'une telle subvention cause ou menace de causer un préjudice grave aux intérêts d'une autre partie*

¹² Le détail des calculs est aux pages 21-30 du papier (en anglais) « Analysis of the G-33's proposal to change the AoA provision on Public stockholding for food security » du 25 janvier 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>)

contractante, la partie contractante qui l'accorde examinera, lorsqu'elle y sera invitée, avec l'autre partie contractante ou les autres parties contractantes intéressées ou avec les PARTIES CONTRACTANTES, la possibilité de limiter la subvention ».

2.2 – L'article VI du GATT

Le second holdup de l'UE et des EU a été l'utilisation de la définition du dumping de l'article VI du GATT pour élaborer en face à face les règles de l'AsA de 1991 à 1993 en même temps qu'ils modifiaient radicalement leurs politiques agricoles, suite aux protestations des pays exportateurs du dumping lié aux subventions explicites à l'exportation : il suffisait de remplacer les subventions à l'exportation par des subventions internes ! D'où la réforme radicale de la PAC et du Farm Bill réduisant fortement les prix agricoles minima garantis – *prix d'intervention* dans l'UE et *loan rates* aux EU – et compensation de ces baisses de prix par de fortes subventions internes aux agriculteurs, en s'arrangeant pour différencier dans l'AsA dont ils établissaient les règles les types de subvention selon leur degré supposé de « distorsion des échanges » ! Ces réformes se sont faites en 5 étapes principales pour la PAC : 1992 (baisse des prix minima des céréales de 35 % et de 15 % des viandes rouges), 1999 (baisse supplémentaire de 15 % des prix des céréales et de 20 % des viandes rouges), 2003 (« découplage » des aides versées aux agriculteurs de 2000 à 2002 sans être désormais obligés de produire pour continuer à les percevoir), 2005 (baisse des prix garantis de la poudre de lait et du beurre), 2008 (« bilan de santé » qui généralise le découplage à presque tous les produits).

Moyennant quoi la Commission européenne fait obstacle à toute négociation à l'OMC sur les soutiens agricoles internes, pourtant à l'agenda prioritaire de la Commission agricole de l'OMC depuis que la Conférence ministérielle de Nairobi de 2015 a acté la suppression des subventions agricoles à l'exportation (« restitutions »). Car la Commission européenne sait que l'objectif des autres membres de l'OMC est de mettre fin au caractère prétendu *sans effet de distorsion des échanges* des aides découplées notifiées en « boîte verte » et secondairement des aides notifiées en « boîte bleue » car plafonnées. Car sans ces aides notifiées en boîte verte de l'OMC – qui ont représenté 86 % des 56,9 Md€ du Budget PAC de 2019, dont 35,5 Md€ pour les aides directes découplées et 13,5 Md€ pour celles au développement rural – auquel s'ajouteront 4,7 Md€ à notifier en boîte bleue, sans compter les aides d'Etat, pratiquement aucun agriculteur de l'UE ne pourrait survivre. Comme les exportations agricoles ont représenté un pourcentage croissant de la production, de 19,4 % en 2000 à 32,1 % en 2018 – pas tant en volume qu'en valeur du fait de produits de plus en plus transformés en dehors des exploitations –, les subventions aux exportations agricoles sont passées de 7,8 Md€ en 2000 à 18,4 Md€ en 2018.

Soulignons la perversité de l'UE qui a refusé de traiter des subventions agricoles internes dans tous ses accords de libre-échange bilatéraux, dont dans les Accords de partenariat économique (APE) avec les pays ACP, en affirmant que cela est de la compétence exclusive de l'OMC alors qu'elle y bloque toute velléité de discussion sur les effets de dumping des subventions internes, notamment découplées. Et la réforme de la PAC en voie de finalisation pour la période 2022-2027 prolonge ces effets pervers tant pour l'UE – les aides continueront à être basées sur les ha, détruisant les emplois et l'environnement – que pour les PED, en particulier les pays ACP, dont les Chefs d'Etat ont paradoxalement approuvé les orientations du futur accord post-Cotonou, tellement le développement de l'ASS a été dépendant d'une orientation extravertie qui a servi à court terme les intérêts de ces Chefs d'Etat complices des intérêts du Nord, et de l'UE surtout, et de ses multinationales.

III – Les conséquences sur l'absurdité des règles portant sur les notifications des soutiens internes agricoles

3.1 – L'absurde règle sur la notification des soutiens agricoles internes

Le soutien agricole interne agricole est défini dans l'annexe 3 de l'Accord sur l'agriculture (AsA) par le concept de « mesure globale de soutien » (MGS) : *« 1. Sous réserve des dispositions de l'article 6, une mesure globale du soutien (MGS) sera calculée individuellement pour chaque produit agricole initial qui bénéficie d'un soutien des prix du marché, de versements directs non exemptés, ou de toute autre subvention qui n'est pas exemptée de l'engagement de réduction ("autres politiques non exemptées"). Le soutien qui ne vise pas des produits déterminés sera totalisé dans une MGS autre que par produit, en termes de valeur monétaire totale. »*

Conformément au préambule de l'AsA dont *« l'objectif à long terme susmentionné est d'arriver, par un processus suivi s'étendant sur une période convenue, à des réductions progressives substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture, qui permettront de remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux et de les prévenir*», en matière de soutien interne *« La MGS calculée comme il est indiqué ci-dessous pour la période de base constituera le niveau de base pour la mise en oeuvre de l'engagement de réduction du soutien interne »*. Sachant que cette réduction de la MGS a été fixée à 20 % sur 6 ans, de 1995 à 2000 pour les pays développés et à 13,3 % sur 10 ans, de 1995 à 2004, pour les PED.

Une distinction préalable à bien comprendre est celle entre « soutien » et « subvention » : « soutien » est un concept plus large que celui de « subvention » – financée par les contribuables – car s'y ajoute le « soutien des prix du marché » (SPM) par différentes mesures dont les droits à l'importation, les subventions à l'exportation, les quotas de production, le gel de terres, l'aide alimentaire intérieure et extérieure...

Très peu de monde, y compris parmi les ONG de solidarité Nord-Sud, sait que ce « soutien des prix du marché » (SPM) ne correspond à aucune subvention agricole effective payée par les contribuables. Ainsi, dans la MGS de l'UE notifiée à 6,932 milliards d'euros (Md€) pour 2018 (dernière année notifiée), 6,745 Md€ (soit 97 %) étaient des SPM (aux produits laitiers et au blé tendre) n'impliquant aucune subvention effective. Si le SPM est notifié dans le tableau explicatif DS:5, lorsque les produits ont également reçu des subventions spécifiques effectives, ils sont notifiés dans le tableau explicatif DS:6 des "paiements directs non exemptés" ou dans le tableau explicatif DS:7 des "autres MGS par produit". En effet le SPM est ainsi calculé par les paragraphes 8, 9 et 11 de l'annexe 3 de l'AsA :

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

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

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

Par *prix administré* il faut entendre le prix minimum garanti tel que le *prix d'intervention* dans l'UE, le *loan rate* aux EU et le *minimum support price* en Inde. Le SPM est donc calculé comme l'écart entre le prix administré courant (actuel) et le prix à la frontière de la période 1986-1988 (dit FERP, fixed external reference price), multiplié par la production admissible. Cette définition absurde a donné lieu à des débats entre spécialistes sur trois aspects : la comparaison avec le prix à la frontière des années 1986-88 ; la devise dans laquelle est fait le calcul ; le niveau de la production admissible. S'y ajoutent les exemptions de la notification du soutien interne dans la MGS prévues à l'article 6 de l'AsA.

3.1.1 – Le premier débat autour du soutien des prix du marché

La comparaison avec le prix à la frontière de la période 1986-1988, il y a 33 à 35 ans, est dénuée de sens tant l'environnement économique national et international a changé. Elle est surtout totalement inéquitable pour les comparaisons entre pays développés et PED compte tenu de l'inflation structurelle dont ces derniers ont souffert pour de nombreuses raisons bien connues. Ainsi, le taux d'inflation annuel moyen sur les 30 ans de 1986 à 2015 a été de 7,95 % en Inde contre 2,68 % aux EU et 1,78 % en Allemagne, soit une inflation cumulée de 69,8 % en Allemagne, 120,5 % aux EU et 892,4 % en Inde. Une seconde raison déjà soulignée plus haut est que les prix mondiaux, en particulier des céréales mais pas seulement, étaient extrêmement bas dans cette période du fait du dumping massif des EU et de l'UE.

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 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 même¹³.

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*

¹³ Hoshihisa Godo and Daisuke Takahashi, *Japan*, in D. Orden, D. Blanford and Tim Josling, *WTO disciples on agricultural support*, Cambridge Univ. press, 2011, p 153-188.

*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"*¹⁴.

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"*¹⁵.

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 échanges¹⁶. 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 boîte verte (BV) et de la boîte bleue (BB)¹⁷.

Un autre exemple extrême de l'absurdité de ce système de notification est le fait que l'UE ne notifie aucune subvention au coton, et en particulier au coton exporté, puisque deux tiers sont notifiés dans la boîte verte comme étant découplés et un tiers dans la boîte bleue des aides couplées plafonnées¹⁸. Toutefois, les subventions européennes au coton se sont élevées en moyenne à 896 millions de dollars US par an entre 2010 et 2018, soit 2 800 dollars par tonne, le montant le plus élevé au monde, et 6,6 fois supérieur à la subvention de 426 dollars par tonne des EU au cours de la même période. Bien que l'UE ait produit dix fois moins de coton que les EU et en ait exporté 11,8 fois moins en quantité, ses subventions à l'exportation n'ont été que 2,8 fois inférieures en raison d'une subvention moyenne à l'exportation par tonne 4,2 fois plus élevée (2 800 dollars contre 657 dollars). Et, contrairement à ce qui a été observé aux EU, le taux de dumping moyen de 198 % – le rapport entre le total des subventions à l'exportation et la valeur des exportations – n'a pas diminué dans l'UE, passant de 157 % sur les trois années 2000-2002 à 169 % sur les trois années 2016-18. En outre, l'UE a exporté plus de coton que le Burkina Faso ou le Mali depuis 2000, sauf depuis 2017, et est un exportateur net depuis 2009, dépassant même la production en 2009 et 2012.

Pour 2017-18, la MGS des EU a été notifiée à 4,249 milliards de dollars, dont 1,539 milliard de dollars est de minimis spécifique au produit (pour le sucre), car les États-Unis ont triché deux fois sur leur notification de produits laitiers depuis 2008. En effet, les règles de l'AsA ne

¹⁴ William Cline, *The Doha Round, Agriculture, and the Developing Countries*, March 1, 2007, file:///C:/Users/berth/Documents/OneDrive/Downloads/fo07cl01.pdf

¹⁵ <http://www.ictsd.org/themes/global-economic-governance/research/rethinking-the-rules-for-agricultural-subsidies>

¹⁶ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/12/Unifier-les-positions-des-pays-en-d%C3%A9veloppement-sur-la-bo%C3%AEte-verte-et-la-bo%C3%AEte-bleue-SOL-13-d%C3%A9cembre-2019.pdf>

¹⁷ *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-subsidies-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>

¹⁸ <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>

permettent pas de modifier le mode de calcul de la MGS pour les produits laitiers, comme c'était le cas dans la partie IV de la liste des engagements des États-Unis au GATT en 1993 pour la période 1986-1988, en passant du prix administré du lait entier à la somme des prix administrés du beurre, du cheddar et du lait écrémé en poudre. Ainsi, la notification américaine pour le SPM des produits laitiers est passée de 5,011 milliards de dollars en 2007 à 2,925 milliards de dollars en 2008, ce qui implique une sous-notification totale de 13,625 milliards de dollars de 2008 à 2013, après quoi la Farm Bill de 2014 a complètement éliminé les notifications de produits laitiers.

En conclusion, la MGS notifiée par les EU et l'UE est essentiellement un faux soutien des prix du marché basé sur la méthodologie absurde de l'annexe 3 de l'AsA, qui est utilisée par les EU et l'UE pour contester les subventions des pays en développement. Bien sûr, cela ne nuirait pas directement aux pays développés car la MGS n'implique pas de subventions réelles, mais ce serait très dommageable car ils veulent maintenir cette fausse MGS pour deux raisons : d'abord pour cacher le fait que leurs subventions se trouvent essentiellement dans la boîte verte (GB) et la boîte bleue (BB) et surtout cela les empêcherait d'utiliser cette méthodologie absurde pour continuer à contester les soutiens internes des pays en développement et en particulier leurs subventions aux stocks publics pour l'aide alimentaire intérieure. Mais une autre défense possible pour les PED serait d'accepter de se débarrasser de leur propre MGS en la remplaçant par une marge de manœuvre beaucoup plus grande pour utiliser tous les types de subventions intérieures tant qu'elles ne nuisent pas aux autres pays par le biais du dumping à l'exportation.

3.1.2 – Le débat sur la devise à utiliser pour la notification de la MGS

Un deuxième débat a porté sur la devise à utiliser pour la notification de la MGS, et donc du SPM. Les pays développés en particulier les EU ont critiqué le fait que l'Inde ait libellé en dollars sa MGS alors qu'elle l'avait notifiée en roupie dans la Partie IV de sa liste d'engagement de réduction du soutien interne de la période 1986-88. Mais c'est un faux débat car rien dans l'AsA n'empêche de changer la monnaie utilisée pour la notification, à condition qu'elle soit "exprimée en valeur monétaire totale" (Annexe 3, paragraphe 6). D'autant que d'autres pays ont fait de même, comme le Pakistan qui a notifié en dollars dès 1995 alors que son FERP était en roupies pakistanaises. La Russie a eu la possibilité de notifier à la fois en roubles et en dollars.

3.1.3 – Le débat sur le niveau de la production admissible à recevoir le prix du SPM

Le troisième débat a porté sur le niveau de la production admissible à recevoir le prix du SPM. Les EU ont insisté pour que cela soit la production totale alors que les PED, dont l'Inde, affirment que c'est la production effectivement achetée aux producteurs à ce prix SPM, pour des raisons évidentes : les agriculteurs conservent une partie de leur récolte pour l'autoconsommation (humaine, animale et semences), l'Etat n'est pas en mesure d'acheter toute la récolte à ce prix minimum, n'a pas la capacité de stockage nécessaire ou tout simplement n'en a pas besoin pour ensuite céder ces stocks à bas prix à la population défavorisée.

3.1.4 – Les exceptions de l'Article 6 de l'AsA sur « les engagements en matière de soutien interne »

La définition de la MGS renvoie aussi aux exceptions de l'Article 6 sur « les engagements en matière de soutien interne » qui portent sur 4 points :

- le soutien interne répondant aux critères de l'Annexe 2, dite de la *boîte verte* ;

- le soutien dit de la *boîte bleue* lorsque les paiements sont fondés sur une superficie et des rendements fixes ; ou sur un nombre de têtes de bétail fixes ; ou sur 85% ou moins du niveau de base de la production ;
- le soutien *de minimis*, soit *spécifique par produit* qui n'excède pas 5% de la valeur de la production du produit, soit *autre que par produit* qui n'excède pas 5% de la valeur de la production agricole totale. Pour les PED ces deux *de minimis* sont de 10% (mais de 8,5% pour la Chine) ;
- le soutien, généralement considéré comme la *boîte de développement* des PED pour lequel il est nécessaire de donner la définition complète car son interprétation est controversée : « Conformément à ce qui a été convenu lors de l'examen à mi-parcours, à savoir que les mesures d'aide, directe ou indirecte, prises par les pouvoirs publics pour encourager le développement agricole et rural font partie intégrante des programmes de développement des pays en développement, 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 exemptées des engagements de réduction du soutien interne qui leur seraient autrement applicables, tout comme le soutien interne aux producteurs des pays en développement Membres destiné à encourager le remplacement des cultures de plantes narcotiques illicites. Le soutien interne qui satisfait aux critères énoncés dans le présent paragraphe n'aura pas à être inclus dans le calcul, par un Membre, de sa MGS totale courante ».

Malgré qu'il soit écrit que la réduction des subventions aux investissements et intrants agricoles n'est pas applicable aux agriculteurs des PED n'ayant pas de faibles revenus, et a fortiori pas applicable aux agriculteurs des pays développés, en fait ceux-ci, notamment l'UE, ont notifié pratiquement toutes leurs aides aux investissements dans la boîte verte et marginalement dans la MGS autre que par produit, quand ils ne les ont notifié nulle part. On doit surtout souligner la notification ridicule des subventions à l'irrigation de 130 M\$ seulement pour 2016 aux EU, une énorme sous-notification soulignée depuis plusieurs décennies le General Accounting Office (GAO) et le Congressional Budget Office (CBO). Et, dans son chapitre de l'ouvrage "Fresh Water and International Economic Law", 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"¹⁹.

De même l'UE n'a jamais notifié de subvention à l'irrigation dans la MGS autre que par produit 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 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"²⁰.

Et, bien que les subventions aux investissements 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 (Fonds européen pour le développement rural) 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

¹⁹ <http://www.gbv.de/dms/spk/sbb/toc/487559800.pdf>

²⁰ http://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/irrig_Spain.pdf

investissements productifs en faveur des bénéficiaires privés"²¹, 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". C'est le cas aussi pour la majorité des aides aux intrants agricoles, et en particulier aux plus importantes, celles aux aliments du bétail sur lesquelles on va revenir à la section 3.3.

3.2 – L'absurde Annexe 2 sur les aides soi-disant découplées notifiées en boîte verte

Avant d'aborder le 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 et de 7 à 13 ne faussent pas les échanges²².

3.2.1 – 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".

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). 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 la Commission européenne en déclarant que *"le prix des olives de table est très bas, rendant la production sans soutien peu rentable"*²³. Puisque 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.

²¹ http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/2014/investment-support-rdp/fulltext_en.pdf

²² <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/12/Unifier-les-positions-des-pays-en-d%C3%A9veloppement-sur-la-bo%C3%A9te-verte-et-la-bo%C3%A9te-bleue-SOL-13-d%C3%A9cembre-2019.pdf>

²³ <http://ec.europa.eu/environment/life/publications/lifepublications/lifefocus/documents/oliveoil.pdf>

3.2.2 – Paragraphe 2 sur les services généraux

Pour le G-20 (celui constitué à l'OMC entre PED sur les questions agricoles, pas celui des ministres des finances des pays développés et émergents), 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"*²⁴.

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 année, tandis que l'influence des aides directes se limite à une année donnée"*²⁵. 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"*.

3.2.3 – Le soutien au revenu découplé

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 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"*. Etant donnée la forte volatilité des prix mondiaux, c'est 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.

²⁴ 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>).

²⁵ Daryll Ray, *What is an agricultural subsidy?*, Agricultural Policy Analysis Center, University of Tennessee, 26 mars 2004.

En outre il y a une énorme contradiction entre le fait que les aides directes de la boîte bleue (BB) sont octroyées pour des 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.

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 impose *"des 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"*. Mais 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.

3.3 - Pourquoi et comment les éleveurs reçoivent des subventions aux aliments du bétail

3.3.1 - 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 – aux fourrages séchés et au 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) d'origine UE 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"*²⁶ 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)"*²⁷.

3.3.2 - Le concept tortueux de "surcoût de l'alimentation animale" de l'OCDE

La tricherie de l'UE et des EU dans ce domaine a été largement encouragée par le concept tortueux de "surcoût de l'alimentation animale" (SAA) 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 SAA 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 de l'alimentation animale dû au soutien des prix des céréales est déduit du 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'alimentation animale" – 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'alimentation animale" 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. 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 animale" de l'OCDE.

Tableau 2 – Le "surcoût de l'alimentation animale" des EU et de l'UE de 1986 à 2018

	1986-94	1995-2007	2008-2018
US, en millions \$	294,5	2,4	0
UE, en millions \$	5344,6	1298	322,9

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

3.3.3 – 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.

²⁶

http://wikileaks.org/wiki/CRS:_Potential_Challenges_to_U.S._Farm_Subsidies_in_the_WTO:_A_Brief_Overview,_June_1,_2007

²⁷ <http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/1937457.pdf>

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 éleveurs 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 souvent les éleveurs 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"*²⁸.

Un article très intéressant de Carlos Gasperin et Ivana Doporto 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 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"*²⁹. 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"*.

3.3.4 – 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"*³⁰. 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*

²⁸ <https://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/documents/producer-support-estimates-manual.pdf>

²⁹ 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.

³⁰ EU Official Journal C 192, 08/07/1999 p. 0001 – 0034.

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 1996/97³¹. 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 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 des produits animaux.

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 prix proches des prix du marché mondial constituera une étape importante pour accroître la compétitivité de la production européenne de porc et de volaille"*³².

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"*³³. 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"*³⁴, 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

³¹ European Commission, *Situation and outlook: cereals, oilseeds and protein crops*, Agenda 2000, July 1997.

³² 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).

³³ European Commission, *The CAP dimension*, 30-04-2002. Je peux transmettre ce document exceptionnel sur demande car on ne peut plus le trouver sur le site de la Commission européenne.

³⁴ J.A. Usher, *Legal aspects of agriculture in the European Community*, Clarendon Press Oxford, 1988.

théorique en céréales plus un montant complémentaire tenant compte des autres coûts de production que l'aliment. 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 sur les Subventions et Mesures Compensatoires (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).

3.3.5 - 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 est qualifié de 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 Cook³⁵. 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 agricole (VPA) 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€³⁶.

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, la BB réelle 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) +

³⁵ http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/239054-1126812419270/7.DomesticSupport_updated_on12Dec05.pdf

³⁶ 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>

11,129 (dmAPP) + 1,063 (dmSP) + 11,145 (BB)] plutôt que 110,305 Md€ selon les simulations du Canada³⁷.

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\$³⁸.

SOL a montré que les subventions de l'UE aux aliments du bétail, essentiellement cachées dans les SPS découplés, étaient bien supérieures en 2012 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)³⁹. 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*

³⁷ 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 débloquer 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>

³⁸ 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>

³⁹ *The huge dumping of extra-EU exports of dairy products and to the EPAs of West Africa, SADC, CEMAC and EAC in 2016*, SOL, 11 April 2017, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/The-huge-dumping-of-extra-EU-exports-of-dairy-products-and-to-the-4-African-EPAS.pdf>

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"⁴⁰.

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 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 ?"⁴¹.

IV – La nécessaire réforme radicale de l'AsA fondé sur la souveraineté alimentaire

Il est clair qu'une réforme radicale des politiques agricoles du Nord, dont de l'UE, et du Sud, dont de l'ASS, basée sur l'objectif commun de souveraineté alimentaire sans dumping sur le reste du monde, s'impose pour atteindre les Objectifs du Développement Durable (ODD) et l'Accord de Paris sur le climat. En mettant en œuvre une stratégie basée sur 5 piliers communs dans l'UE et l'ASS : 1) une importante réforme de l'accès au foncier agricole, qui fait partie des « communs » ; 2) garantir des prix stables et rémunérateurs basés sur des prélèvements variables (comme dans la PAC de 1962 à 1992) compte tenu de la forte variabilité des prix mondiaux en dollars accentuée par celles des taux de change mais avec une répartition plafonnée par actif des droits à produire pour éviter la concentration des exploitations et créer un maximum d'emplois agricoles ; 3) promouvoir les systèmes d'exploitation agroécologiques ; 4) compenser la hausse inévitable des prix alimentaires pour les ménages défavorisés par des aides alimentaires intérieures massives et 5) changer leurs habitudes alimentaires.

Mais le dernier obstacle le plus important et le plus délicat à reconnaître pour refonder la PAC sur la souveraineté alimentaire sans dumping est la position des syndicats agricoles – y compris de la Confédération Paysanne – qui ne peuvent dénoncer le dumping des exportations alimentaires de l'UE, car cela impliquerait une forte baisse de la production et des prix agricoles,

⁴⁰ https://iatp.org/files/Agricultural_Trade_Policy_As_If_Food_Security_.pdf

⁴¹ <http://blogs.mediapart.fr/blog/j-berthelot/260514/les-subventions-de-lue-lexportation-suite>

une position qui réduirait beaucoup les voix obtenues aux élections des chambres d'agriculture, et donc aussi les subventions publiques à leur fonctionnement.

Bien que La Confédération Paysanne soit membre de la Plateforme « Pour une autre PAC » qui a préconisé le *"Remboursement des aides PAC à l'exportation hors UE"*⁴² – un objectif partagé par les parlementaires européens des GREENS et GUE et par le Comité européen des Régions –, rien de concret n'a été proposé pour le mettre en pratique du fait des résistances discrètes de la Confédération paysanne. C'est pourquoi le compte-rendu du webinaire organisé le 7 juillet 2020 par Geneviève Savigny au titre de la Coordination Européenne Via Campesina (CEVC) sur le thème *« Souveraineté alimentaire et stratégie de la ferme à la table : construire un modèle agricole plus juste et plus équitable dans l'UE »* a dû se limiter à constater que *« il est également vrai que les exportations européennes ont un impact très négatif sur les paysans locaux dans les pays tiers »*, sans plus de commentaires sur la nécessité et la manière d'y mettre fin⁴³. Car il est politiquement quasi-impossible à un syndicat agricole de « vendre » cette proposition aux agriculteurs pour avoir un minimum de voix aux élections des Chambres d'agriculture, sur lesquelles sont aussi basées les subventions publiques à leur fonctionnement, sauf à leur présenter une réforme radicale de la PAC où l'essentiel du revenu agricole serait basé, comme avant 1993, sur des prix rémunérateurs, un pas énorme que la Confédération Paysanne n'a pas encore décidé de franchir. Il serait pourtant d'autant plus urgent qu'elle se décide car elle abrite depuis janvier 2021 le siège de la Via Campesina international pour 10 ans.

Mais cela est tout à fait possible et nécessaire, indépendamment de la nécessité d'arrêter le dumping qui tue les petits paysans du Sud, en particulier d'Afrique. En effet :

1) La PAC souhaitée par la Confédération paysanne augmentera les coûts de production agricoles et réduira le revenu agricole par actif :

- a) si on cesse d'importer du soja des Amériques qui y détruit l'environnement et la santé des producteurs en le remplaçant par des oléo-protéagineux européens aux rendements moindres et au coût de production supérieur ;
- b) si on cesse d'utiliser des pesticides et engrais chimiques en généralisant les systèmes de production agroécologiques, notamment bio, dont les rendements sont plus faibles ;
- c) si on respecte le bien-être animal en supprimant les élevages industriels, ce qui augmentera le coût de production ;
- d) si on base les aides directes sur les actifs et plus sur les ha, ce qui réduira la concentration des exploitations et les économies d'échelle réduisant les coûts unitaires de production ;
- e) alors que l'on souhaite une forte hausse des actifs agricoles aussi pour revitaliser les campagnes et favoriser les circuits courts, ce qui implique de leur assurer un revenu attractif ;
- f) alors que la production des produits animaux baissera fortement pour protéger à la fois l'environnement et la santé des consommateurs comme le recommande Afters2050 ;
- g) comme le Budget PAC 2021-27 n'augmentera pas mais baissera en pouvoir d'achat en fonction de l'inflation, le revenu agricole par actif baissera fortement ;
- h) a fortiori si l'on cesse d'exporter les produits subventionnés, en fait tous les produits puisque les aides découplées sont imputables à tous ;
- i) tout ceci nécessite de refonder radicalement la PAC en basant le revenu agricole sur des prix rémunérateurs et stables comme avant 1993 grâce à des prélèvements variables, mais bien sûr sans restitutions à l'exportation et avec un partage équitable des droits à produire par actif.

⁴² <https://pouruneautrepaac.eu/notre-vision/nos-12-priorites-pour-la-paac-post-2020/>

⁴³ <https://www.eurovia.org/fr/rapport-et-video-du-webinaire-la-souverainete-alimentaire-et-la-strategie-de-la-ferme-a-la-fourchette-construire-un-modele-agricole-plus-juste-et-plus-equitable-dans-lue/>

2) La PAC souhaitée nécessitera la hausse des prix alimentaires à la consommation, qui, outre le fait que la hausse des prix agricoles devra être répercutée en bonne partie sur les consommateurs indépendamment des circuits courts, sera nécessaire aussi :

- a) pour réduire la consommation des produits animaux pour des raisons de santé car, sans hausse des prix, ils n'y seront pas incités ;
- b) pour lutter contre l'obésité et le surpoids ;
- c) pour réduire les gaspillages alimentaires.

3) D'où la proposition de SOL de programmer une hausse progressive des prix agricoles de 1,78% par an sur 8 ans permettant de stabiliser le revenu agricole au niveau de 2018 sans subventions, la hausse de la part du budget alimentaire des ménages dans le PIB passant de 11,1% en 2018 à 12,76% en 2026 après quoi cette part n'augmenterait plus : pour les détails des calculs lire *Limites des propositions d'Agriculture Stratégies sur la réforme de la PAC 2021-27*⁴⁴. Naturellement ces calculs peuvent être discutés et revus, ce c'est qu'une première approche.

4) Mais cette hausse des prix alimentaires ne pèserait pas sur la population défavorisée de l'UE grâce à un recyclage d'une part importante des aides PAC vers les consommateurs :

- a) la baisse des aides PAC bénéficiera aux consommateurs-contribuables qui paieront moins d'impôts ;
- b) les minima sociaux seront relevés ;
- c) on subventionnera les cantines scolaires et de collectivités, voire d'entreprises, à partir de produits alimentaires locaux de qualité agroécologique (bio pour les cantines scolaires).
- d) on instaurera un vaste programme d'aide alimentaire, en s'inspirant de celui des EU, mais à un niveau très inférieur puisque les EU n'ont pas de système généralisé de sécurité sociale qui existe à des niveaux divers dans la plupart des Etats de l'UE. On pourra utiliser des coupons d'achat des produits alimentaires de circuits courts d'origine UE dans des magasins agréés.

V – Les limites de la campagne BASTA de la Plateforme pour une autre PAC

La campagne de communication du 14 janvier au 14 avril 2021 de la Plateforme française Pour une autre PAC (PFAP)⁴⁵, dite « BASTA, les profiteurs de la PAC », a pour but de « *dénoncer cinq géants de l'agro-alimentaire qui profitent de la PAC : Bigard, Avril, Savéol, Tereos et Agrial symbolisent les acteurs de l'agro-industrie agissant à l'encontre de l'intérêt général, mais que nos impôts, via la PAC, aident pourtant à prospérer* ».

5.1 – Les limites des arguments sur le détournement des aides directes agricoles par les firmes agroalimentaires au détriment du revenu des agriculteurs

Il s'agit d'un argumentaire très riche en informations et qui dénonce à juste titre les géants du complexe agro-alimentaire français pour les prix inférieurs au coût de production payés aux agriculteurs et les prix élevés auxquels ils leur vendent les intrants⁴⁶. Il n'empêche que cet argumentaire donne lieu à des raccourcis pouvant induire des contre-vérités. Bien que les aides directes, découplées et couplées, soient versées sur les comptes bancaires des agriculteurs, la campagne BASTA laisse entendre que l'essentiel voire la totalité (9 Md€ en France sur 61,6 Md€ dans l'UE en 2019 hors aides d'Etat, voire point 2.2 ci-dessus) est récupéré par les sous-

⁴⁴ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2020/01/Les-limites-des-propositions-d%E2%80%99Agriculture-Strat%C3%A9gies-sur-la-r%C3%A9forme-de-la-PAC-2021-27-22-avril-2020.pdf>

⁴⁵ <https://pouruneautrepace.eu/>

⁴⁶ https://basta.pouruneautrepace.fr/wp-content/uploads/2021/01/Argumentaire_BASTA.pdf

prix payés aux agriculteurs en aval de la production et les surprix perçus sur les intrants livrés en amont.

Par exemple quand il est écrit que AVRIL « *Géant des céréales et oléo-protéagineux, le groupe Avril bénéficie indirectement des aides les plus massives de la PAC : les paiements découplés. Parmi les environ 2 millions d'hectares de culture en colza et tournesol en France, 48 % est transformée par Avril⁶⁶, ce qui correspond à environ 130,4 millions d'euros d'aides annuelles pour les productions collectées et transformées par le groupe⁶⁷. Propriétaire de la marque d'huile Lesieur, le groupe produit donc une huile leader du marché à grand renfort d'aides publiques.* » AVRIL veut sûrement parler des aides découplées perçues par ses adhérents d'oléo-protéagineux et non des subventions qu'il aurait perçues lui-même. Du moins fait-il état en page 32 de son rapport annuel 2019 de 6 M€ de subventions pour AVRIL⁴⁷. Ce constat qu'AVRIL bénéficie indirectement des aides découplées massives versées aux agriculteurs vaut aussi pour tous les BASTA et autres entreprises agroalimentaires françaises. Moyennant quoi l'argumentaire de la PFAP est ambigu puisqu'il reconnaît que c'est l'importance des aides, notamment découplées, perçues par les agriculteurs, qui permet aux BASTA et autres d'être compétitives sur le marché intérieur et extérieur.

Après tout c'est bien ce qui a été recherché par les diverses réformes PAC depuis 1992 d'accroître la compétitivité des produits agricoles bruts et transformés de l'UE en réduisant les prix payés aux agriculteurs et en les compensant par des aides. Mais tout se passe comme si l'ensemble des syndicats, et encore plus la FNSEA et la Coordination rurale, comparent les prix reçus avec leurs coûts de production en oubliant les aides découplées non liées aux prix. Certes elles sont indépendantes de la nature des productions actuelles mais il n'est pas très difficile pour chaque agriculteur de savoir quels produits ont reçu au départ les aides découplées, quand bien même leur niveau a fait l'objet de certaines réductions ces dernières années, toutefois en partie compensées depuis 5 ans par de nouvelles aides couplées pour de nombreux produits.

Pour les produits laitiers l'argumentaire sur AGRIAL contient plusieurs contre-vérités, d'abord sur l'importance des exportations durant la période des quotas laitiers : « *En 2015, l'UE a mis fin aux quotas laitiers, un dispositif de régulation de la production, créé trente ans plus tôt, qui permettait jusque-là de limiter les excédents et de se concentrer sur les besoins intérieurs. L'abandon de ce mécanisme de maîtrise des volumes de production a permis à l'UE de viser une production laitière excédentaire par rapport aux besoins internes, dans le but de se tourner vers les marchés de pays émergents comme celui de la Chine* ». Non, les quotas laitiers ont été fixés dès 1984 à un niveau supérieur d'environ 10% aux besoins du marché intérieur de l'UE si bien qu'il a toujours fallu exporter les excédents laitiers avec d'énormes restitutions à l'exportation, passées de 3,3 milliards d'euros (Md€) en 1988 à 1,3 Md€ en 2003 pour plonger à 0,2 Md€ en 2010 et disparaître.

Ensuite une contre-vérité qui s'applique à tous les produits alimentaires de base même si elle est présentée ici à propos d'AGRIAL : « *même les paysans européens ne sortent pas gagnants de cette situation, contraints, d'une part, à l'alignement de leurs prix sur les cours mondiaux depuis l'abandon quasi complet des outils de protections aux frontières européennes* ». Il est faux, particulièrement pour les produits laitiers, de dire qu'il n'y a plus de protection aux frontières alors que l'UE a les droits de douane parmi les plus élevés au monde si bien que ses seules importations sont liées aux accords bilatéraux de libre-échange (ALE) ouvrant des quotas tarifaires (QT) à quelques pays voire libéralisant totalement les échanges de certains produits si bien que, sans ces exceptions, l'UE n'importerait pratiquement aucun produit laitier. La

⁴⁷ https://www.groupeavril.com/sites/default/files/rapport_annuel_groupe_avril_2019.pdf

principale exception est l’ALE avec la Suisse qui a libéralisé totalement les échanges de fromage depuis 2008 si bien que 86,5 % des importations de fromage de l’UE en 2019 sont venues de Suisse. Alors que les exportations ont représenté 8,3 % de la production de l’UE27 en 2019 (on n’a pas la production pour l’UE28) pour le fromage, 6,9 % pour le beurre et 38,3 % pour les poudres (hors poudre réengraissé en matière grasse végétale), les importations de l’UE27 n’ont représenté que 0,21 % de la production de fromage en 2019, 3,18 % de la production de beurre et 3,27 % de la production de poudre de lait (hors poudre réengraissée), car les droits de douane hors QT sont dissuasifs. Ils ont été en moyenne en 2019 pour l’UE28 de 22,5 % sur le fromage, de 47,3 % sur le beurre et de 33,4 % sur la poudre de lait totale (dont de 28,7 % sur la poudre maigre et 40,7 % sur la poudre grasse), de 71 % sur la viande de volailles et préparations, de 20,64 % sur la viande porcine et préparations et de 15,79 % sur la viande bovine et préparations.

Pour la France, Jean-Christophe Bureau, Lionel Fontagné et Sébastien Jean admettent que *"En 2013, cette aide représente 84 % du revenu agricole pour une exploitation moyenne. L'élevage en est particulièrement dépendant, les différentes aides représentant 89 % du revenu dans le secteur laitier et 169 % du revenu dans le secteur bovin. Dans les cas extrêmes, une exploitation ovine typique des Alpes reçoit environ 59 000 euros de transferts publics pour générer un revenu net inférieur à 19 000 euros"*⁴⁸. Et le ministère français de l’agriculture reconnaît *« un taux de dépendance du revenu aux subventions d’exploitations important pour certaines filières : sur la période 2007-2017, ce taux s’élève en moyenne à 93 % pour la filière bovine laitière, 152 % pour la filière ovine/caprine, et 195 % pour la filière bovine allaitante »*⁴⁹.

Le dernier rapport du Secrétariat de l’OMC sur la revue de la politique commerciale de l’UE en décembre 2019 confirme que *« L'incidence des droits de douane élevés est beaucoup plus importante dans le secteur agricole que dans celui des produits non agricoles. Presque tous les droits de douane supérieurs à 20 % sont appliqués dans le secteur agricole (graphique 3.1). Les taux de droits de douane les plus élevés dans l'agriculture sont concentrés dans les secteurs des animaux et des produits animaux (taux moyen de 19 %), des produits laitiers (32,3 %), du sucre et de la confiserie (27 %), céréales et préparations (17,2 %). Le secteur laitier continue d'être l'un de ceux qui bénéficient des niveaux de protection les plus élevés, avec des droits de douane élevés qui sont tous des droits non ad valorem et aucune ligne en franchise de droits (tableau 3.4) »*⁵⁰. Le taux maximum de certaines lignes tarifaires est de 160,3 % pour les produits laitiers, 116,6 % pour les viandes et préparations, 148,2 % pour le sucre et préparations et 99,6 % pour les céréales et préparations.

Les droits de douane élevés sur les produits alimentaires de base sont loin d’être spécifiques à l’UE. Par exemple ceux sur les viandes de volaille en équivalent ad valorem étaient en 2019 de 145 % en Islande, 95,9 % à Chypre (partie turque), 85,5 % au Maroc, 74,4 % au Canada⁵¹, 75 % au Mexique, 170 % en Israël, 89,2 % en Norvège (96,4 % en 2020)⁵².

En outre la protection totale doit ajouter au droit de douane (DD) ad valorem (AV) l’équivalent ad valorem (EAV) des subventions⁵³. Le rapport de l’OMC sur "Le commerce mondial en

⁴⁸ <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note027v2.pdf>

⁴⁹ PAC post 2020 : projet de diagnostic en vue du futur Plan Stratégique National | Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation

⁵⁰ https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s395_e.pdf

⁵¹ <https://oec.world/en/profile/hs92/poultry-meat?redirect=true> <https://oec.world/en/profile/hs92/poultry-meat?redirect=true>

⁵² Pour ces 3 pays OMC : <http://tao.wto.org/report/TariffLines.aspx>

⁵³ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/Des-droits-de-douane-au-taux-de-protection-agricole-total-cas-des-relations-UE-AO-SOL-14-02-18.pdf>

2012"⁵⁴ cite les travaux de Kee et al. de 2008 selon lequel « *Pour 36 pour cent des lignes tarifaires faisant l'objet d'un soutien interne à l'agriculture, l'EAV de ce soutien est supérieur au tarif... Les pays dont l'EAV du soutien interne à l'agriculture est le plus élevé sont membres de l'UE* ». Les importations de blé de basse et moyenne qualité de l'UE28, hors QT de 3,112 millions de tonnes (Mt), ont porté en 2016 sur 277 576 tonnes assujetties à un DD spécifique de 95 euros par tonne (€/t) qui, pour un prix CAF (coûts, assurances, fret) de 195 €/t, correspondait à un EAV de 48,7 %. L'UE28 a exporté 2,399 Mt de blé en AO en 2016 (sans tenir compte du blé inclus dans les produits céréaliers transformés) à un prix FAB (franco à bord) de 173,1 €/t avec une subvention de 60,4 €/t, correspondant à un taux de subvention (ou de dumping) de 34,9 %⁵⁵. Le taux de protection total en EAV a donc été de 73,6 %. Un taux à comparer aux 5% du tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO, qui va passer à 0 dans les APE intérimaires (APEi) de Côte d'Ivoire (CI) et du Ghana.

Les exportations de poudre de lait (maigre + grasse) en équivalent lait de l'UE28 à l'AO en 2019 ont bénéficié d'une subvention moyenne de 67,2 €/t correspondant à un taux de dumping de 24,6% (rapporté à la valeur FAB). Comme l'EAV du DD spécifique NPF (hors QT) sur les importations de l'UE28 a été de 74,6 %, le taux de protection total a donc été de 99,2 %. Un taux à comparer, comme pour le blé, à celui de 5 % du TEC et des APEi de CI et du Ghana sur la poudre de lait et qui passera aussi à 0 dès le début de la libéralisation. De même la subvention par tonne de lait condensé liquide (codes 04021019 et 04022118) était identique en équivalent lait mais l'EAV du DD spécifique était de 98,7 %, soit un taux de protection total de 127,4 %.

Autrement dit les bas prix du lait perçus par les éleveurs de l'UE, dont français, n'ont rien à voir avec une insuffisance de protection mais sont dus à l'expansion de la production qui, faute de débouchés suffisants hors UE, sont restés sur le marché intérieur où ils ont déprimé les prix.

5.2 – Le détournement par les agro-industries d'une partie des aides directes agricoles ne change pas la réalité du dumping des exportations ruinant les paysans pauvres du Sud

Bien que les très fortes aides directes versées aux agriculteurs de l'UE soient indirectement largement récupérées par les multinationales du complexe agro-industriel d'amont et d'aval de l'UE, pour les paysans et industries agroalimentaires du Sud, cela n'est finalement qu'un problème de rapports de force internes à l'UE mais ne change rien au dumping massif dont ils souffrent de la part de l'ensemble des acteurs agricoles de l'UE puisque les exportations agricoles de l'UE se font à des prix très inférieurs au coût de production total moyen sans subventions, qui est la définition du dumping par l'Organe d'appel de l'OMC en décembre 2001 et décembre 2002 dans l'affaire des Produits laitiers du Canada.

L'argumentaire BASTA n'échappe pas ainsi à plusieurs contradictions. Certes l'argumentaire souligne dans le premier chapitre (sur Bigard) que la PAC actuelle constitue « *un modèle non soutenable, financé par les contribuables européens et qui ébranle l'économie des pays du Sud* » et que, sur Tereos, « *En 2018, première année sans quotas, Tereos a transformé 30 % de plus que l'année précédente, une progression record, et a commercialisé à l'international 40 % de plus que l'exercice précédent* ». L'argumentaire le plus explicite est écrit sur Agrial, mais il reste insuffisant : « *Mettre fin aux exportations subventionnées par des aides de la PAC permettrait de cesser les nuisances exercées sur les paysanneries des pays du Sud... Aujourd'hui, s'il n'existe plus de « restitution à l'export » dans la PAC, les aides actuelles, et notamment les*

⁵⁴ https://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/anrep_f/world_trade_report12_f.pdf

⁵⁵ *The subsidies to the EU exports of cereal products to West Africa in 2015 and 2016*, SOL, March 17, 2017, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

paiements découplés, contribuent encore à abaisser artificiellement le prix de denrées agricoles européennes sur les marchés internationaux. Il convient donc de rétablir le vrai prix des productions européennes et ainsi de mettre un terme à la concurrence déloyale qu'elles exercent à l'égard des productions locales des pays du Sud. L'UE doit donc abandonner la vocation exportatrice de l'agriculture européenne en cessant le soutien de l'exportation de produits agricoles européens vers les pays du Sud via les programmes de promotion de l'OCM. En Europe, elle doit en outre renforcer la gestion des surproductions via des mécanismes d'anticipation des surproductions, de régulation des productions et des marchés et de prévention des crises afin de ne plus avoir recours à des aides au stockage privé ».

Si cet objectif est excellent l'argumentaire n'explique pas comment y parvenir alors que la baisse des exportations réduira le revenu des agriculteurs français (et européens), et ce d'autant qu'une meilleure répartition des aides au prorata des actifs et non des hectares et ses effets positifs sur l'environnement et le bien-être animal augmentera significativement les coûts de production. En outre ce n'est pas parce que ces aides respecteraient beaucoup mieux ces critères de durabilité environnementale et sociale pour l'UE que les produits bénéficiaires cesseraient d'être exportés sans dumping, c'est-à-dire à des prix inférieurs au coût de production total moyen sans subventions quand bien même celles-ci seraient bénéfiques au sein de la France et de l'UE.

Conclusion

La dénonciation des dysfonctionnements de l'OMC depuis sa création en 1995 est justifiée mais cette Lettre ouverte manque sa cible qui ne doit pas être l'OMC en tant qu'institution mais la mainmise sur elle par ses Membres les plus puissants, UE et EU en tête, qui en ont façonné les règles et l'agenda tout en violant celles contrariant leurs intérêts, y compris les jugements de l'Organe d'appel incluant les subventions internes dans l'évaluation du dumping, au détriment de la majorité des Membres, ceux des pays en développement.

Bien qu'innovantes les propositions de Laurence Roudart de refonder la régulation des échanges agricoles mondiaux sur « *de grands marchés communs agricoles regroupant des pays où les niveaux de productivité du travail de la majorité des agriculteurs sont proches* » ne semblent pas réalistes, d'autant qu'elle souligne « *la collusion entre États et firmes agroalimentaires transnationales, ces dernières ayant pour objectif le profit et non la sécurité des approvisionnements alimentaires* ». Mais alors comment seraient régulés les conflits d'intérêts entre les pays riches et les pays pauvres en l'absence d'une organisation multilatérale qui ne peut être qu'une OMC radicalement rénovée ? Si son plaidoyer pour le protectionnisme agricole est très juste, elle semble oublier que, autant les pays développés aux actifs agricoles peu nombreux et les pays riches du Sud pourraient continuer à se protéger des importations à bas prix, autant les pays pauvres à population agricole active encore très élevée ne le pourraient pas si une OMC radicalement rénovée n'interdit pas le dumping des exportations fondé sur les subventions agricoles internes ?

La refondation radicale de l'OMC est nécessaire et possible⁵⁶ à condition d'en identifier et dénoncer les racines, y compris jusque dans les articles VI et XVI du GATT, et la priorité est à donner à la refondation de l'Accord sur l'agriculture (AsA).

⁵⁶ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2020/01/Reconstruire-lOMC-pour-un-d%C3%A9veloppement-plan%C3%A9taire-durable-J.-Berthelot-12-juillet-2020.pdf>; <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/Accord-sur-lagriculture-et-lalimentation-AsAA-de-lOMC-SOL-22-01-2019.pdf>
<https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/Accord-sur-lagriculture-et-lalimentation-AsAA-de-lOMC-SOL-22-01-2019.pdf>

Mais pour cela la responsabilité de l'UE est immense puisqu'elle constitue le principal obstacle à la prise en compte des subventions internes dans le dumping des exportations. Puisque les syndicats agricoles européens, et en particulier français, premier pays agricole de l'UE, sont prisonniers du fait qu'il leur est quasi-impossible de dénoncer ces aides internes constituant l'essentiel de leur revenus, c'est de toute évidence aux autres composantes de la société civile et aux parlementaires nationaux et européens de prendre leurs responsabilités en proposant une refondation radicale de la PAC en harmonie avec une refondation non moins radicale de l'OMC et des accords bilatéraux et plurilatéraux de libre-échange.