

Les 5 règles de l'OMC à changer pour permettre la souveraineté alimentaire de tous les pays

Jacques Berthelot, Solidarité, le 18 octobre 2015

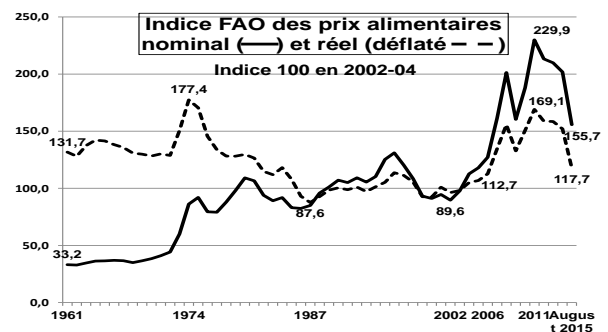
La souveraineté alimentaire n'implique pas l'autarcie mais le droit de chaque pays de définir sa protection à l'importation sans dumping à l'exportation. Les pays peuvent choisir le libre-échange des produits pour lesquels ils n'ont pas le potentiel suffisant pour augmenter la production à des coûts raisonnables.



✓ REAUTORISER les exceptions agricoles du GATT sur la protection à l'importation

Parce que le libre-échange n'a jamais fonctionné dans les marchés agricoles car ils ne peuvent s'auto-réguler.

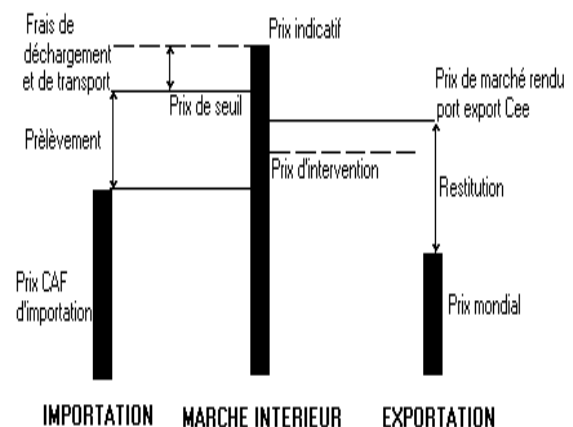
Car, face à une demande alimentaire stable à court terme, la production agricole fluctue selon les aléas climatiques – qui s'intensifieront avec le changement climatique –, donc aussi les prix et revenus agricoles et les prix alimentaires.



C'est pourquoi tous les pays, depuis les Pharaons, ont eu des politiques agricoles pour réguler l'offre au niveau des frontières et promouvoir le stockage.

C'est pourquoi aussi le GATT – l'institution internationale créée en 1947 pour promouvoir le libre-échange – a toléré des exceptions agricoles : il n'y avait pas de limites au niveau et aux types de protection à l'importation jusqu'en 1994, avant l'OMC. L'UE a privilégié les prélèvements variables – pour les céréales (y compris celles consommées par les viandes blanches importées), la viande bovine et les produits laitiers, aucun de ces produits ne pouvant rentrer à un prix inférieur au prix rémunérateur pour la majorité des agriculteurs – et les Etats-Unis (EU) les quotas à l'importation.

Graphique 2 - Mécanisme de soutien des prix agricoles
Ocm des céréales : blé tendre



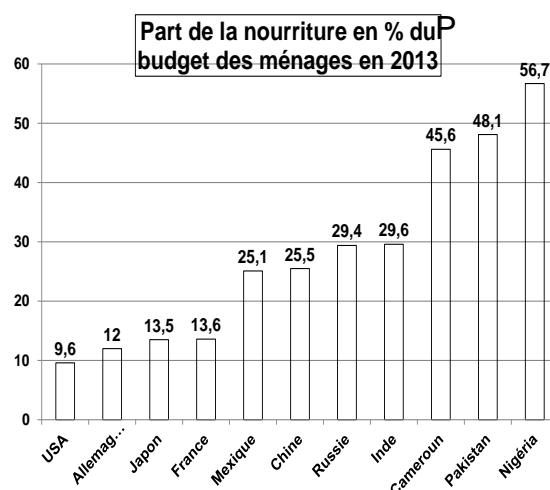
Pire, les EU ont obtenu le 5 mars 1955 une dérogation spécifique du GATT (votée à la majorité des deux tiers des "Parties Contractantes", en fait par 33 voix contre 5) pour ériger des protections sur tous leurs produits agricoles au titre de la Section 22 de l'Agricultural Adjustment Act (AAA) de 1933, après avoir menacé de quitter le GATT si elle ne leur était pas accordée. Cette dérogation "temporaire" est restée en vigueur jusqu'à l'OMC en 1994 et a été utilisée pour restreindre les importations de sucre, d'arachides et de produits laitiers. La Section 22 de l'AAA stipule que "des taxes additionnelles au droit de douane ou des restrictions quantitatives doivent être imposées sur les importations chaque fois que le Président des EU constate, après enquête, que ces produits ont été ou sont pratiquement certains d'être importés dans des quantités et conditions de nature à rendre inefficaces ou à nuire de façon importante à tout programme ou opération entrepris par le ministère américain de l'Agriculture ou tout organisme sous sa direction à l'égard de tout produit agricole ou un produit de celui-ci, ou de réduire sensiblement la quantité de tout produit transformé aux EU à partir de tout produit agricole ou un produit de celui-ci, à l'égard duquel un tel programme est en cours, et a requis que le Président n'accepte aucune obligation internationale qui serait incohérente avec les exigences de la Section".

En outre les EU ont exercé des pressions sur l'Australie pour qu'elle s'impose des "restrictions volontaires aux exportations" de viande de bœuf dans les années 1970 et surtout 1980 et l'UE a fait de même sur la Nouvelle-Zélande dans les années 1980 pour la viande de mouton.

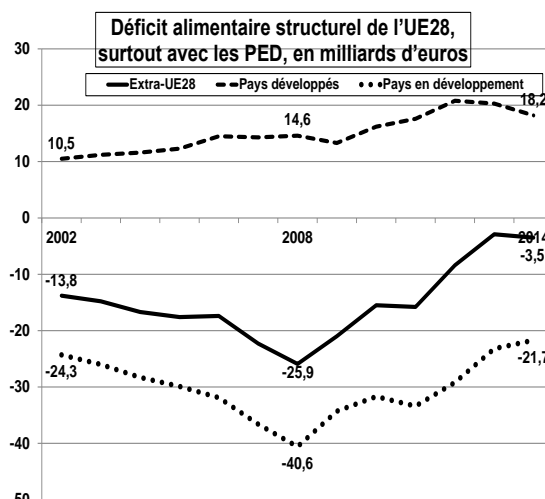
Refonder les politiques agricoles sur des prix rémunérateurs impliquera une hausse progressive des prix agricoles sur plusieurs années, proportionnelle à leur réduction par des subventions, donc bien supérieure dans les pays développés, notamment dans l'UE, que dans les pays en développement, ce qui en rapprochera les niveaux.

Cette hausse est absolument indispensable aussi pour deux autres raisons :

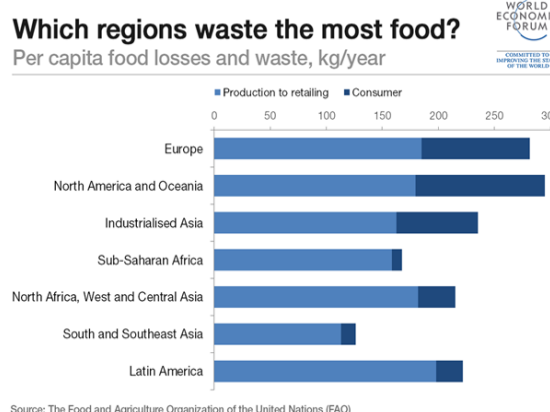
- Pour permettre la forte réduction nécessaire de la part des produits animaux (viandes, œufs, poissons, produits laitiers) dans la consommation des ménages afin d'avoir assez de produits végétaux (céréales, tubercules, légumineuses, fruits et légumes, etc.) et d'eau pour nourrir les 9,7 milliards de terriens de 2050.



On peut ici souligner que, en dépit d'un petit excédent récent des échanges agricoles de l'UE28, ses échanges alimentaires sont structurellement déficitaires, essentiellement vis-à-vis des PED car elle est excédentaire sur les pays développés (pays occidentaux de l'OCDE plus Russie). Sans l'excédent de 20 milliards d'€ en boissons (dont 8 sur les PED) – pas des produits alimentaires de base – son déficit alimentaire serait colossal. L'affirmation récurrente qu'elle a pour mission de nourrir les affamés apparaît une farce.



- our réduire les gaspillages alimentaires, d'autant plus élevés que la part de la nourriture dans le budget des ménages est faible. Le gaspillage au niveau du consommateur est de 115 kg par tête aux EU, 95 kg dans l'UE, 11 kg en Asie du Sud et Sud-est et 6 kg en Afrique subsaharienne.



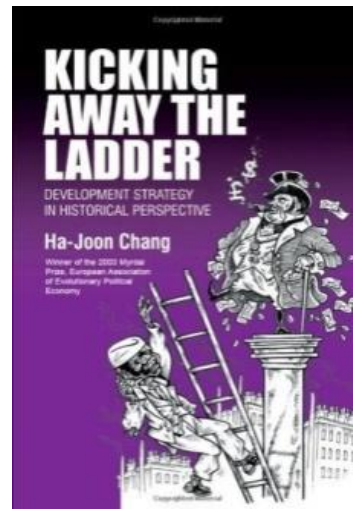
✓ **REFORMER la définition du dumping dans le GATT et l'Accord anti-dumping**

Malheureusement le GATT ne mettait pas non plus de limites aux subventions à l'exportation (y compris aux subventions internes aux produits exportés) dont ces deux pays ont abusé. Ainsi les exportations de blé (et farine en équivalent blé) des EU et de l'UE12 ont représenté dans la période 1986-1988 45,8% des exportations mondiales – plus de 50% avec le blé inclus dans les produits transformés exportés – et, comme les EU étaient déjà "faiseurs du prix" mondial, le taux de dumping combiné EU+UE de 161% a été responsable des prix mondiaux du blé qui n'ont jamais été aussi bas depuis 1973. La règle de l'Accord sur l'agriculture (AsA) de l'OMC, paragraphe 9 de l'annexe 3, que "le prix de référence fixe sera établi sur les années 1986 à 1988" pour tous les pays est donc totalement inacceptable.

Ce sont les pressions de leurs firmes agroalimentaires – soucieuses de faire baisser les prix de leurs matières premières agricoles afin d'améliorer leur compétitivité et leurs profits en exportant plus – et la définition du dumping dans le GATT et l'Accord anti-dumping (AAD) qui ont conduit les EU et l'UE à changer les règles des échanges

agricoles au milieu des années 1980.

Arrivés au sommet de l'échelle de la compétitivité agricole grâce à une forte protection à l'importation et de fortes subventions à l'exportation depuis plusieurs décennies, les EU et l'UE ont mis en place un double piège contre les pays en développement (PED) pour qu'ils ne puissent pas emprunter la même échelle : ils ont lancé en 1986 le Cycle de négociations commerciales de l'Uruguay dont ils ont rédigé en face à face les règles de l'AsA tout en modifiant profondément leurs politiques agricoles, la PAC (politique agricole commune) et le Farm Bill.



L'UE et les EU ont alors réduit largement leurs prix agricoles minima garantis au début des années 1990 – et l'UE a poursuivi ces baisses dans les réformes de la PAC de 2003 et 2004 – en les compensant par des subventions qu'ils définissaient dans l'AsA comme sans effets de distorsion des échanges, afin d'améliorer la compétitivité de leurs produits agricoles en important moins et en exportant plus.

En même temps l'AsA obligeait tous les pays, dont les PED autres que les PMA (pays les moins avancés), à réduire leur protection à l'importation – les PMA y étaient déjà contraints par les politiques d'ajustement structurel de la Banque Mondiale et du FMI –, sachant que tous ces pays n'avaient pas les moyens de subventionner significativement leurs très nombreux agriculteurs.

Mais c'est la définition scandaleuse du dumping dans le GATT et l'AAD qui a été la plus décisive pour expliquer le changement radical de la PAC et du Farm Bill.

Pour les économistes et l'homme de la rue il y a dumping lorsque l'on exporte à un prix inférieur au coût de production. Mais, pour le GATT et l'AAD, il n'y a pas de dumping si l'on exporte au prix du marché intérieur, même s'il est inférieur au coût de production national. On comprend alors pourquoi les EU et l'UE se sont saisis de cette définition pour baisser leurs prix agricoles.

Selon l'article 6 du GATT, "*un produit exporté d'un pays vers un autre doit être considéré comme étant introduit sur le marché d'un pays importateur à un prix inférieur à sa valeur normale, si le prix de ce produit est a) inférieur au prix comparable pratiqué au cours d'opérations commerciales normales pour un produit similaire, destiné à la consommation dans le pays exportateur*".

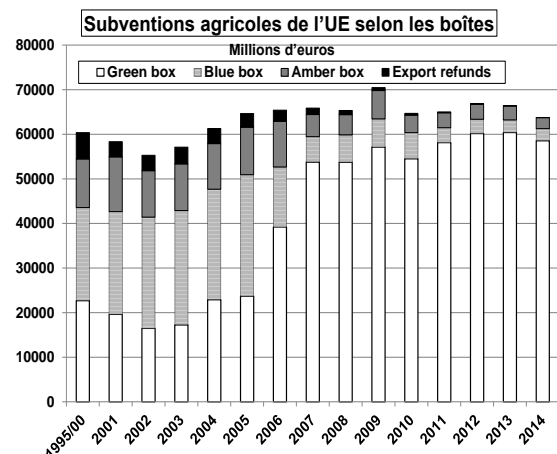
Et, selon l'article 2 de l'AAD, "*un produit doit être considéré comme faisant l'objet d'un dumping, c'est-à-dire comme étant introduit sur le marché d'un autre pays à un prix inférieur à sa valeur normale, si le prix à l'exportation de ce produit, lorsqu'il est exporté d'un pays vers un autre, est inférieur au prix comparable pratiqué au cours d'opérations commerciales normales pour le produit*

similaire destiné à la consommation dans le pays exportateur".

Il est donc nécessaire d'ajouter après ces deux définitions quasi-identiques : "Valeur normale et Opérations commerciales normales impliquent que les prix intérieurs n'ont pas été réduits par des subventions".

✓ ABOLIR la distinction des subventions dans l'AsA selon leur niveau supposé de distorsion des échanges

La distinction dans l'AsA entre subventions selon leur degré supposé de distorsion des échanges représenté par la couleur des "boîtes" dans lesquelles elles sont notifiées à l'OMC – orange (dite "couplée" car liée au niveau du prix ou de la production), bleue ("semi-couplée" car il faut produire les produits pour lesquelles elles ont été accordées, même si elles sont fixes et si la production doit être plafonnée) ou verte (prétendue "découplée" car il n'est pas nécessaire de produire pour les percevoir) – n'a pas de fondement scientifique.



Boîte verte : aides directes découplées + développement rural + aides d'Etat; boîte orange : aides directes couplées + interventions sur les marchés

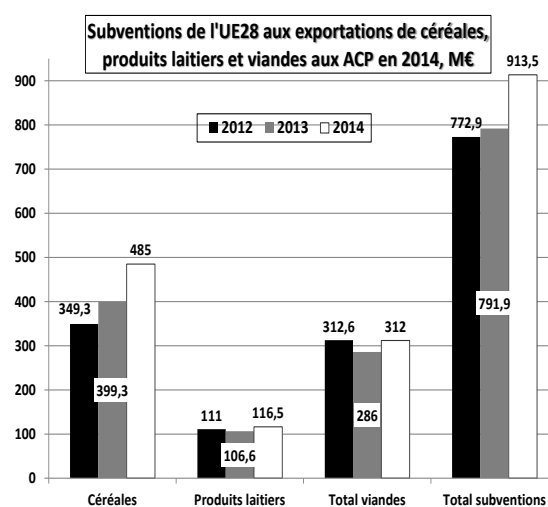
Toutes réduisent le coût de production et augmentent la compétitivité des produits bénéficiaires. Elles ont à la fois un effet de dumping et un effet de substitution à l'importation. Les plus distorsives des échanges sont paradoxalement les subventions de la boîte verte car elles ne sont pas plafonnées.

✓ REECRIRE l'article 9 de l'AsA: "Toutes les subventions internes aux produits exportés sont des subventions à l'exportation"

L'Organe d'appel OMC a jugé 4 fois – en décembre 2001 et décembre 2002 dans l'affaire "Produits laitiers du Canada", en mars 2005 dans l'affaire "Coton des EU" et en avril 2005 dans l'affaire "Sucre de l'UE" – que les subventions internes sont à prendre en compte dans le calcul du dumping. Mais les Membres de l'OMC refusent de reconnaître une valeur juridique de précédent aux jugements des panels et de l'Organe d'appel.

Au cours de la séance plénière du Forum public de l'OMC le 30 septembre 2015, J. Berthelot a interpellé la représentante de l'Organe d'appel de l'OMC, Mme Yuejiao Zang, l'une des intervenantes, pour lui demander de confirmer ces jugements de l'Organe d'appel. Elle les a confirmés implicitement en déclarant que les Membres de l'OMC ne sont pas obligés de reconnaître une valeur juridique de précédent aux jugements des panels et de l'Organe d'appel mais ces jugements ont par contre une valeur de précédents pour les membres des panels et de l'organe d'appel saisis ensuite d'affaires semblables.

Parmi les subventions internes il ne faut pas oublier celles aux intrants, et en particulier celles aux aliments du bétail, qui obligent les pays développés – ce qu'ils refusent de faire – à notifier dans la boîte orange (dite encore MGS ou "mesure globale de soutien") la valeur des produits animaux (viandes, œufs, produits laitiers) des animaux ayant consommé ces aliments de bétail. Par contre les producteurs à faibles revenus des PED sont exemptés de notifier ces subventions (article 6.2 de l'AsA).

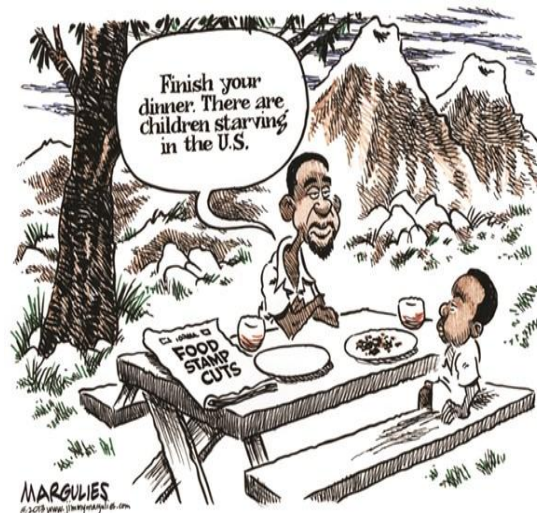


✓ CHANGER les règles de l'AsA sur les stocks publics

Il faut supprimer la note de bas de page 5 du paragraphe 3 de l'annexe 2, comme l'Inde, porte-parole du G33, l'a demandé à la Conférence ministérielle de Bali: "*à condition que la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur soit prise en compte dans la MGS*". Car cela implique de notifier dans la MGS la différence entre le prix d'achat administré de l'année en cours – prix supérieur au prix du marché que les commerçants paieraient spontanément, afin d'encourager la production – et le prix dit "de référence" qui était le prix moyen des années 1986-88 du début du Cycle de l'Uruguay (prix d'importation si le pays était importateur net ou prix d'exportation s'il était exportateur net) ! C'est un non-sens économique puisque l'on a vu que ce prix mondial (dans le cas du blé) n'avait jamais été aussi bas depuis 1973 suite au dumping massif des EU et de UE. Mais c'est aussi profondément injuste vis-à-vis des PED puisque leur taux d'inflation de 1986 à nos jours a été structurellement très supérieur à celui des pays développés.

En outre il n'y a pas de raison de différencier entre les "prix administrés" payés aux agriculteurs des PED et les soi-disant "prix de marché" payés à ceux des pays développés (paragraphe 4 de l'annexe 2 de l'AsA) car ceux-ci ne sont pas de vrais prix de marché puisque fortement subventionnés. Pour savoir ce qu'est un "prix du marché" la meilleure source vient des dispositions des EU et de l'UE sur les pays sans "économies de marché", considérés comme utilisant des prix différents de leur "valeur normale". Ainsi, selon le manuel antidumping des EU, "*Pour la marchandise faisant l'objet d'une enquête ou d'un examen [anti-dumping], il ne doit y avoir pratiquement aucune intervention du gouvernement dans la fixation des prix*". Les PED pourraient poursuivre à l'OMC les EU et l'UE avec la meilleure chance de succès, sur la base de leurs propres législations comme ayant des prix agricoles établis en dehors des règles des "économies de marché".

Par conséquent la valeur des produits agricoles des EU contenue dans les plus de 100 milliards de dollars d'aide alimentaire intérieure (dont la valeur totale a été de 115 milliards de dollars en 2014, frais de gestion inclus) n'a pas été payée aux "prix du marché" sans subventions aux agriculteurs et devrait être notifiée elle aussi dans la MGS alors que toute leur aide alimentaire est notifiée en boîte verte.



Toutes les aides alimentaires intérieures de tous les pays sont donc à notifier en boîte verte.