

Monsieur le Conseiller fédéral Johann Schneider-Amman
Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco)
Per mail : info.afwa@seco.admin.ch

Lausanne, le 17 janvier 2017

Procédure de consultation sur la mise en œuvre de la décision de l'OMC concernant la concurrence à l'exportation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Alliance Sud, la communauté de travail de politique de développement des œuvres deentraide Swissaid, Action de Carême, Pain pour le prochain, Helvetas, Caritas et Eper seengage, avec ses organisations partenaires Croix-Rouge suisse, Solidar, Terre des Hommes Suisse et Biovision, pour la cohérence de politique de développement et pour une politique commerciale et économique suisse qui permette aux pays en développement concernés de développer leur potentiel économique et de croître par eux-mêmes. Pour cela, Alliance Sud rejette la « solution » proposée en relation avec la décision de l'OMC sur l'élimination des subventions à l'exportation. Celle-ci ne signifie rien d'autre qu'une nouvelle classification des subventions existantes. D'une part, on peut s'attendre à ce que cette mesure ne soit plus compatible, à moyen terme, avec les règles de l'OMC. D'autre part, les producteurs agricoles des pays en développement vont continuer à être soumis à une forte pression sur les prix susceptible de contrer d'importants efforts de développement.

En vous remerciant d'avance pour votre attention, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de nos salutations distinguées



Isolda Agazzi
Responsable du commerce international et des investissements

Ann. ment.

Lors de la dernière conférence ministérielle de l'OMC (Nairobi, décembre 2015), les membres ont décidé de supprimer les subventions aux exportations des produits agricoles. Une décision qui touche directement trois pays développés : la Suisse, la Norvège et le Canada. Concrètement, pour la Suisse, il s'agit de supprimer la « Loi chocolatière ». Pour ce faire, elle a obtenu un délai de cinq ans, jusqu'en 2020.

Dans le projet de loi soumis à la procédure de consultation, le Conseil fédéral propose de remplacer les 67,9 millions de CHF par an de la Loi chocolatière par des paiements liés aux produits, versés aux producteurs de lait et de céréales panifiables. Il propose d'octroyer exactement les mêmes montants, à savoir 56,6 millions de CHF aux producteurs de lait et 11,3 millions de CHF aux producteurs de céréales.

Notification des soutiens internes en agriculture à l'OMC

A l'OMC, les soutiens internes en agriculture sont autorisés, pourvu qu'ils n'aient pas d'effet de distorsion sur les échanges. L'OMC distingue entre trois types de soutiens, classés dans trois boîtes.

- La « boîte orange » contient toutes les mesures de soutien interne qui ont un effet de distorsion sur la production et le commerce car elles font augmenter la production. Plus un paysan produit, plus il reçoit de subventions. et créent un effet de distorsion sur les échanges internationaux. Dans cette catégorie, seuls des soutiens minimales (« de minimis ») sont autorisés;
- La « boîte bleue », c'est la boîte orange assortie de conditions censées réduire les effets de distorsion (en demandant aux paysans de réduire la production) et actuellement elle ne contient pas de limites de dépenses;
- La « boîte verte » contient des subventions qui n'ont pas d'effet de distorsion sur le commerce ou qui causent une distorsion minimale. Il s'agit surtout de paiements directs, c'est-à-dire indépendants du niveau de production.

Comme il s'agit de paiements liés aux produits, les nouveaux soutiens suisses seront classés dans la « boîte orange » (« amber box »). Comme indiqué ci-dessus, bien que « trade distorting » ils sont autorisés par l'OMC, mais de manière limitée. C'est ce que permet la clause « de minimis ». Avec les paiements de la boîte bleue, cela représente la mesure globale de soutien (« Aggregate Measurement of Support » AMS), qui ne doit pas dépasser 5% de la production pour les pays industrialisés et 10% pour les pays en développement (PED).

34 membres de l'OMC, dont la Suisse, se sont engagés à réduire leur mesure globale de soutien. En 2013 (date de sa dernière notification à l'OMC), la Suisse avait droit à 4257 millions CHF de soutien en AMS et en avait utilisé « seulement » 2'556 millions CHF. Même si elle y ajoute les 67,9 millions, elle reste bien en-dessous du seuil autorisé. D'après les mêmes données, les producteurs de lait ont reçu 572 millions de CHF¹.

La Suisse va donc être en règle avec ses engagements à l'OMC. Mais il ne faut pas être dupe :

D'une part, la définition des subventions à l'exportation donnée par l'Accord sur l'agriculture et les conférences ministérielles de l'OMC depuis Hong Kong en 2005 est biaisée et

1

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(%20@Symbol=%20g/ag/n/che/*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%20@Symbol=%20g/ag/n/che/*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)

réductrice. En fait, toutes les subventions internes bénéficient aussi aux produits exportés pour la part que représentent les exportations dans la valeur de la production totale subventionnée, y compris les produits transformés. Cela résulte de quatre jugements de l'organe d'appel de l'OMC, dont deux dans l'affaire Produits laitiers du Canada de décembre 2001 et décembre 2002 ; dans l'affaire du coton des Etats-Unis de mars 2005 et dans l'affaire du sucre de l'UE de avril 2005. Même si les membres de l'OMC ne reconnaissent pas une valeur de précédent juridique aux décisions des panels et même de l'organe d'appel, ces décisions ont reconnu le caractère « trade distorting » des soutiens internes.

D'autre part, la prochaine conférence ministérielle de l'OMC, qui aura lieu en décembre 2017 à Buenos Aires, pourrait viser précisément à réduire les soutiens internes classés comme AMS. La Suisse serait donc directement visée. Dès lors, elle aurait intérêt à réduire dès maintenant ces soutiens au lieu de les augmenter.

Exportation de lait, produits laitiers, fromages et céréales : des chiffres

Car le lait est l'un des produits agricoles les plus exportés par la Suisse, entre autres vers les pays en développement, notamment sous forme de poudre de lait, mais aussi de yogourt et fromage.

D'après les données de l'administration fédérale des douanes, en 2015 la Suisse a exporté 181'435 tonnes de lait et produits laitiers, pour une valeur de 677 millions CHF². Si les premiers pays d'exportation sont l'Allemagne, la France, l'Italie, les USA et l'Autriche, la Chine arrive en 6^{ème} position (3'920 tonnes, 7 mio CHF), l'Egypte en 10^{ème} position (1'780 tonnes, 3 mio), suivis par beaucoup de PED.

On voit donc que les exportations de lait affectent directement les PED. Subventionnées, elles créent une concurrence déloyale avec les producteurs locaux, surtout dans les pays qui n'ont pas les moyens de subventionner ces derniers.

Il en va un peu autrement pour le fromage, dont les exportations étaient en 2015 de 64'230 tonnes, pour une valeur de 573 millions CHF (cf. annexe 2). Celles-ci affectent surtout quelques pays considérés officiellement comme en développement . Corée du Sud, Hong Kong, Emirats arabes unis, Singapour - mais qui ne font certainement pas partie des pays les plus pauvres.

Quant aux céréales, en 2015 la Suisse a exporté pour 4'242 tonnes ou 5 millions de CHF, dont près de la moitié vers l'Allemagne. Les PED les plus concernés sont l'Inde (168 tonnes, même pas 1 mio CHF) et les Philippines (13 tonnes, même pas 1 mio CHF), mais en petite quantité.

Conclusion

La modification de la Loi fédérale sur l'importation et l'exportation des produits agricoles transformés équivaut ni plus ni moins à un « box-shifting » entre les différentes catégories de subventions qui ne doit pas faire illusion. La différence fondamentale est que les 4 ct par kg de lait vont aller à tous les producteurs et non plus seulement à ceux qui exportent. En raison des faibles quantités exportées et du niveau des prix suisses, qui reste supérieur au prix international malgré les subventions, on ne peut probablement pas parler de

² Les chiffres diffèrent quelque peu de ceux de la procédure de consultation car la catégorie comprend aussi « les œufs d'oiseaux, le miel naturel et les produits comestibles d'origine animale non dénommés ailleurs ».

« dumping » des produits laitiers suisses, mais l'effet de distorsion sur les échanges est bien réel.

Par ailleurs, la Suisse serait bien avisée de continuer à pousser pour l'élimination des autres formes de soutien aux exportations : crédits à l'exportation, entreprises commerciales d'État et aide alimentaire : encore largement utilisées par les États-Unis et l'Union européenne et qui n'ont été que très marginalement réduits à Nairobi. En raison des volumes très importants et de la baisse radicale des prix qu'ils entraînent, ces soutiens aux exportations créent un effet de dumping sur les marchés internationaux qui nuit aux pays en développement.

Alliance Sud refuse donc la « solution » proposée pour mettre en œuvre la décision de l'OMC pour l'élimination des subventions à l'exportation. Les producteurs agricoles dans les pays en développement sont soumis à une forte pression des prix qui va à l'encontre des efforts de développement. Dès lors, le Conseil fédéral serait mieux avisé de supprimer tout simplement la Loi chocolatière sans la remplacer par un autre mécanisme, certes autorisé (pour l'instant), mais tout aussi « trade distorting ».

Isolda Agazzi
Lausanne, le 17 janvier 2016