Les Possibles — No. 13 Printemps 2017

Une solution permanente au problème crucial des stocks publics de sécurité alimentaire qui bénéficierait aussi aux pays développés

mardi 30 mai 2017, par Jacques Berthelot

Le concept de *soutien* agricole est plus large que celui de *subvention* agricole, car il englobe « le soutien des prix du marché » (SPM) à travers la protection à l'importation et/ou des subventions à l'exportation, mais de manière différente pour l'OCDE et l'Accord sur l'agriculture (AsA) de l'OMC. Pour l'OCDE, le SPM représente l'écart entre le prix agricole intérieur et le prix mondial courant (prix à la frontière de chaque pays) rendu à l'exploitation, ce qui englobe la protection à l'importation comme les subventions à l'exportation. Le SPM est « financé » essentiellement par les consommateurs, qui considèrent qu'ils sont en droit d'acheter leur nourriture et d'autres produits agricoles au prix mondial et que les droits de douane les en privent. Cependant, dans l'approche de l'OCDE, une partie du SPM peut être financée par les contribuables quand il y a des subventions explicites à l'exportation, mais celles-ci ont toujours été la partie mineure du SPM, en particulier dans les pays en développement (PED), où elles ont à peine existé, tandis qu'elles ont disparu dans l'UE depuis 2014 et avant dans la plupart des pays développés.

Toutefois, la définition du SPM de l'AsA est totalement absurde pour trois raisons : 1) il est calculé comme l'écart entre le prix actuel administré (prix minimum tel que le prix d'intervention dans l'UE) et le prix à la frontière de la période 1986-1988, multiplié par la production admissible ; 2) il n'implique aucune subvention effective ; 3) il n'apporte aucun soutien supplémentaire à celui résultant des autres mesures que sont les droits de douane, les subventions et restrictions à l'exportation, le gel des terres, les quotas de production, l'aide alimentaire extérieure et intérieure.

C'est pourquoi SOL propose d'apporter des changements mineurs aux règles de l'AsA afin de mettre fin à cette définition absurde du SPM. Ces modifications apporteraient une solution permanente au problème crucial des stocks publics de sécurité alimentaire, et les pays développés bénéficieraient encore plus des changements aux règles de l'Annexe 3 de l'AsA, puisque cela éliminerait la notification de leur SPM qui constitue, pour la plupart d'entre eux, l'essentiel de leur MGS [1] courante.

1 – Les modifications à apporter à l'Annexe 3 de l'AsA

Il serait suffisant d'effacer dans l'Annexe 3 de l'AsA les mots soulignés et qui ne sont pas en italique dans les paragraphes suivants : « fixes » aux paragraphes 8 à 11, « pour la période de base » au paragraphe 5, « sur la base des années 1986 à 1988 » et aux paragraphes 9 et 11, et « pendant la période de base » au paragraphe 9 :

- Paragraphe 5 : « *La MGS calculée comme il est indiqué ci-dessous* pour la période de base *constituera le niveau de base pour la mise en œuvre de l'engagement de réduction du soutien interne* ».
- Paragraphe 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.* »
- Paragraphe 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. [2] moyenne du produit agricole initial considéré dans un pays exportateur net et la valeur unitaire c.a.f. [3] 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* ».
- Paragraphe 10 : « *Versements directs non exemptés : les versements directs non exemptés qui dépendent d'un écart des prix seront calculés soit d'après l'écart entre le prix de référence* fixe *et le prix administré appliqué multiplié par la quantité produite pouvant bénéficier du prix administré, soit d'après les dépenses budgétaires.* »
- Paragraphe 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*. »

D'autre part, il n'y a rien à changer à l'article 1(d) de la définition de la « *mesure équivalente de soutien* » dans la première partie de l'AsA : « *L'expression 'mesure équivalente du soutien' s'entend du niveau de soutien annuel… ii) pour ce qui est du soutien accordé pendant toute année de la période de mise en œuvre et ensuite est calculé conformément aux dispositions de l'Annexe 4 du présent accord et compte tenu des composantes et de la méthodologie utilisées dans les tableaux des données explicatives incorporés par renvoi dans la Partie IV de la Liste du Membre* ». Et il n'y a rien à changer à l'Annexe 4.

2 – Ces modifications apporteraient une solution permanente au problème du stockage public pour des objectifs de sécurité alimentaire

Effacer ces termes permettrait une interprétation positive de la note de bas de page 5 du paragraphe 3 de l'Annexe 2 de l'AsA sur la « *Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire* » sans avoir à changer la note de bas de page elle-même, puisque sa dernière ligne sur « *à condition que la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur soit prise en compte dans la MGS* » ne mentionne pas que le prix de référence extérieur est un prix « fixe » ni que c'est le prix de la « période de base ».

Si bien que cela mettrait fin au débat en cours depuis plusieurs années pour trouver une solution permanente à ce problème des stocks publics. L'Inde et d'autres pays en développement utilisant ce type de programmes devraient simplement notifier dans leur MGS l'écart entre le prix administré – le prix minimum de soutien (PMS) en Inde – et le prix mondial courant à leur frontière, multiplié par la production éligible.

Pour l'Inde par exemple, selon le Rapport de la Commission sur les coûts et les prix agricoles de mars 2015, « *le PMS du paddy converti en riz a été constamment inférieur aux prix intérieurs comme internationaux*http://cacp.dacnet.nic.inhttp://cac… », si bien que la MGS du riz serait négative, en fait de zéro. Le même constat s'observe pour l'année civile 2016 où le PMS du riz commun a été de 315,2 $ la tonne contre un prix FAB de 391 $ pour le riz thaïlandais 100 % grade B ou de 371 $ pour les 15 % de brisures. Quant aux exportations de blé, la même Commission déclare que « *les exportations de blé de 2011-12 à 2013-14 sont dues aux prix de gros intérieurs inférieurs aux prix internationaux, ayant rendu compétitives les exportations de blé indien*http://cacp.dacnet.nic.in/ViewQuest… ». Et le rapport GAIN de l'USDA du 24 février 2017 déclare : « *Après près d'une décennie d'exportations de blé, l'Inde est devenue importatrice nette durant l'année de commercialisation 2016/17 du fait de prix internationaux relativement faibles. On prévoit que les importations de l'Inde pour l'année de commercialisation 2017/18 seraient de 5 millions de tonnes, en estimant que les prix internationaux seront faibles et sans changement dans la politique d'importations existante (droit nul à l'importation et pas de changement dans les exigences sanitaires et phytosanitaires)… On prévoit que les exportations de blé et préparations seront de 500 000 tonnes en 2017/18, principalement au Népal et les préparations aux marchés de l'Afrique et du Moyen-Orient, car le blé indien devrait rester non compétitif même dans les grands marchés de son voisinage* ». Si bien que l'accusation récurrente des États-Unis selon laquelle l'Inde fait du dumping avec ses exportations de riz et de blé sur les marchés mondiaux est totalement infondée.

3 – Les pays développés bénéficieraient encore plus des changements dans l'Annexe 3

Ces modifications mineures dans la rédaction des paragraphes 5 et de 8 à 11 de l'Annexe 3 seraient grandement bénéfiques aux pays développés eux-mêmes, en particulier à l'UE, car cela éliminerait pratiquement leur SPM courant notifié à l'OMC dans le tableau explicatif DS:5, si bien qu'ils ne devraient pas s'opposer aux modifications proposées.

En effet, ce SPM n'impliquant pas de dépenses publiques effectives a représenté 98,1 % de la MGS de l'UE notifiée pour 2013/14 (dernière année notifiée) : 5,8603 milliards d'€ (Md€) – dont 2,0164 M^{d}€ pour le blé ordinaire, 1,1349 M^{d}€ pour la poudre de lait écrémé et 2,709 M^{d}€ pour le beurre – sur une MGS totale de 5,9717 M^{d}€. Le SPM du Canada a représenté 97,2 % de sa dernière notification pour 2013 : 485,4 M $ canadiens sur 499,5 M de $ canadiens. Le SPM de la Suisse a représenté aussi 97,2 % de sa MGS de 2013 (2,4821 M^{d} FS sur 2,556 M^{d} FS) et le SPM de Norvège a même représenté 108,8 % sa MGS en 2013 (11,6842 M^{d} KrN sur 10,7387 M^{d} KrN), une chose étrange ! Les États-Unis pourraient être plus réticents à éliminer le SPM de l'AsA puisque le Farm Bill de 2014 a déjà supprimé le SPM des produits laitiers notifiés en 2012 pour 2,9226 M^{d}$ sur un SPM total de 4,328 M^{d}$ (qui représentait 63 % de sa MGS de 6,860 M^{d}$) mais il restera un SPM de 1,406 M^{d}$ pour le sucre notifié en 2012.

Conclusion

À la session spéciale du Comité sur l'agriculture de l'OMC du 8 mars 2016, le Président Vangelis Vitalis a déclaré que « *le soutien interne a été identifié par plusieurs d'entre vous très explicitement comme un résultat potentiel clé pour MC11* » [4]. De fait, adopter la présente proposition constituerait un résultat potentiel pour la 11è Conférence ministérielle de l'OMC à Buenos Aires en décembre 2017. Cela mettrait fin au problème crucial des stocks publics pour des objectifs de sécurité alimentaire, chose réclamée par les pays en développement depuis la proposition de l'OMC sur les Modalités agricoles du 6 décembre 2008. Et cela bénéficierait autant aux pays développés en éliminant l'essentiel de leur MGS courante notifiée à l'OMC. Qui

plus est, cette simplification des règles de l'AsA satisferait tous les économistes spécialistes des échanges agricoles, y compris ceux plutôt favorables au libre-échange [5], qui n'ont cessé de critiquer l'absurdité des règles de l'OMC sur le soutien des prix du marché.

Pour autant, cette simplification ne serait que la première étape de la profonde révision nécessaire de toutes les règles de l'OMC sur les soutiens agricoles internes [6].

Notes

[1] La MGS ou Mesure globale de soutien est appelée communément la « boîte orange » des soutiens agricoles internes ayant des effets de distorsion des échanges. Elle regroupe les MGS spécifiques par produit et la MGS autre que par produit.

[2] FAB : franco à bord, prix du produit avant qu'il quitte le pays à bord du cargo, avion, train, camion. Cette note de bas de page n'est pas dans le texte de l'AsA.

[3] CAF : coût, assurance, fret ; prix du produit arrivé à quai (cargo, avion, train, camion) avant paiement des droits de douane et autres frais de déchargement. Cette note de bas de page n'est pas dans le texte de l'AsA.

[4] https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/statment_agng_09mar16_e.pdf

[5] William R. Cline, *The Doha Round, Agriculture, and the Developing Countries*, USDA, 2007 Agriculture Outlook Forum, USDA 01-02/03/07 ; Harry de Gorter et J. Daniel Cook, *Domestic Support in Agriculture : The Struggle for Meaningful Disciplines*, 2005, http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/239054-1126812419270/7.DomesticSupport_updated_on12Dec05.pdf ; David Orden, Tim Josling and David Blanford, introduction à leur livre '*WTO Discipline on Agricultural Support*', Cambridge University Press, 2011.

[6] *Analysis of the main controversies on domestic agricultural supports*, SOL, May 1st, 2017 : https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/