

Pourquoi il est nécessaire de corriger les règles de l'OMC sur les stocks publics¹

Franck Galtier, CIRAD (galtier@cirad.fr)

Septembre 2013

La question du stockage public à des fins de sécurité alimentaire sera au centre des prochaines négociations de l'OMC à Bali en décembre 2013. Deux approches (non exclusives) ont été proposées. La première consiste à introduire des flexibilités pour les pays qui risquent de dépasser leur plafond de soutien interne à l'agriculture (boîte orange) : sous certaines conditions spécifiques, les pays pourraient être autorisés à constituer des stocks de produits alimentaires, même si cela implique un dépassement de leur MGS (Mesure globale du soutien) maximale autorisée. Cette approche a été développée dans le cadre de la "Question 4" dans la liste de quatre questions présentée aux négociateurs par le président des négociations agricoles (l'ambassadeur de Nouvelle Zélande, John Adank).²

La seconde approche est plus ambitieuse. Elle vise à modifier les règles utilisées pour calculer la contribution des stocks publics à la MGS. La proposition du G33 sur le stockage public s'inscrit dans cette perspective: selon cette proposition « on ne devrait pas exiger que l'acquisition de stocks de produits alimentaires par des pays en développement Membres dans l'objectif de soutenir des producteurs à faibles ressources ou à faible revenu soit comptabilisée dans la MGS ». Plus généralement, cette seconde approche inclut l'ensemble des débats autour de la "Question 3" de la liste de l'ambassadeur Adank.

Chacune de ces deux approches a donné lieu à de vifs débats entre les Membres de l'OMC.

La présente note vise à fournir les premiers éléments vers un consensus en se focalisant sur une question technique: montrer que les règles actuelles de l'OMC surestiment fortement la subvention à l'agriculture qui est réellement fournie par les stocks publics et corriger les règles en conséquence. Cette discussion devrait être facilitée par le fait qu'elle concerne une question technique (corriger des erreurs dans le calcul de la MGS) plutôt qu'une modification de la finalité ou de la portée des règles. Après avoir brièvement expliqué comment les pays en développement utilisent les stocks publics pour répondre à des objectifs de sécurité alimentaire (section 1), nous présenterons les règles actuelles de l'OMC sur les stocks publics et nous expliquerons pourquoi ces règles surestiment le soutien à l'agriculture qui est réellement fourni par les stocks publics (section 2). Nous proposerons alors de nouvelles règles corrigeant les biais des règles actuelles et permettant ainsi d'aligner le calcul de la MGS sur une mesure beaucoup plus juste de la contribution réelle des stocks publics au soutien

¹ Cette note a bénéficié des précieux commentaires de Philip Abbott, Jacques Berthelot, Ralph Cummings, David Dawe, Christophe Gouël, Sébastien Jean, Tom Lines, Sophia Murphy, Peter Timmer et Steve Wiggins. Les opinions exprimées dans cette note sont celles de l'auteur. Elles ne reflètent pas forcément les opinions de ces experts.

² Pour davantage d'information sur les quatre questions, voir le lien suivant :

http://www.wto.org/french/news_f/news13_f/agng_18jul13_f.htm#g4

interne à l'agriculture (section 3). Nous terminerons en montrant ce que seraient les conséquences d'un maintien en l'état des règles de l'OMC sur les stocks publics (section 4).

1. Comment les gouvernements utilisent les stocks publics pour répondre à des objectifs de sécurité alimentaire

Beaucoup de pays en développement (PED) utilisent les stocks publics pour protéger leurs producteurs et leurs consommateurs des fortes baisses et hausses de prix, en particulier pour les produits alimentaires de base comme les céréales. Afin de protéger les producteurs lorsque les prix baissent trop, le stock public achète des céréales afin de retirer les excédents du marché et ainsi de maintenir le prix au-dessus d'un plancher prédéfini. L'objectif ultime des gouvernements des PED est de stimuler l'investissement agricole afin d'accroître les rendements et la productivité du travail, et ainsi de réduire le coût de la nourriture. Symétriquement, lorsque le prix des céréales augmente trop, le stock public remet sur le marché une partie de ses stocks afin de compenser les déficits et d'empêcher le prix de dépasser un plafond prédéfini. L'objectif est alors de protéger les consommateurs car, dans beaucoup de PED, les céréales ont un prix très instable, alors même qu'elles représentent une part importante des dépenses des ménages et qu'elles procurent l'essentiel de la ration calorique d'une grande partie de la population (pour un exemple, voir le graphique 1 et le tableau 1 en annexe). Dans certains cas, les achats et les ventes des stocks publics sont ciblés (réservés à certaines catégories de producteurs et de consommateurs).

2. Pourquoi les règles actuelles de l'OMC sur les stocks publics surestiment fortement le soutien domestique à l'agriculture

Les achats des stocks publics sont comptabilisés dans la Mesure globale du soutien (MGS). La MGS est plafonnée par l'Accord sur l'Agriculture (AsA) de l'OMC, souvent à un niveau très bas pour les PED car ceux-ci avaient presque toujours un faible niveau de MGS au moment où l'AsA a été signé. La contribution des stocks publics à la MGS est calculée en utilisant la formule suivante:

$$C = (P_a - P_r) \cdot Q$$

avec :

P_a = Prix d'achat des stocks publics

P_r = Prix de référence

Q = Quantité

La manière actuelle de calculer la contribution des stocks publics à la MGS est biaisée: elle surestime fortement le soutien à l'agriculture qui est effectivement procuré par les stocks publics. Il y a trois raisons à cela:

1. P_r (le prix de référence) est actuellement défini comme « établi sur la base des années 1986 à 1988 et sera généralement la valeur unitaire f.o.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 (AsA, Annexe 3, article 9). Comme sur la période 1986-1988 les prix alimentaires étaient beaucoup

plus faibles que maintenant, les achats des stocks publics sont considérés comme une mesure de soutien, même s'ils se font au prix actuel du marché!

2. Q (la quantité) est « la quantité produite pouvant bénéficier du prix administré» (AsA, Annexe 3, article 8). Il y a actuellement plusieurs interprétations possibles de ce que veut dire « la quantité produite pouvant bénéficier du prix administré». Certains pays notifient l'ensemble de la production nationale, tandis que d'autres notifient seulement la quantité achetée par les stocks publics. Le site de l'OMC en revanche est très clair sur le fait « la quantité produite pouvant bénéficier du prix administré» est l'ensemble de la production nationale (voir un exemple de calcul sur le site web de l'OMC: http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/ag_intro03_domestic_f.htm).

Cette approche repose sur l'hypothèse implicite que le prix d'achat du stock public détermine le prix de marché et que par ce biais chaque unité produite dans le pays en bénéficie, même celles qui ne sont pas achetées par le stock public. Cependant, dans beaucoup de PED, l'autoconsommation est importante et seulement un faible pourcentage de la production de céréales est commercialisé (par exemple, moins de 20% du mil et du sorgho produits dans la région du Sahel sont mis sur le marché). Il est donc injuste d'inclure l'ensemble de la production nationale dans le calcul de la MGS. En outre, dans beaucoup de pays, les stocks publics achètent seulement un faible pourcentage de la production commercialisée et leur effet sur les prix est assez faible. Enfin, la période d'achat des stocks publics est habituellement limitée dans le temps (elle dure quelques semaines ou quelques mois selon le contexte, mais généralement pas toute l'année).

3. Les ventes des stocks publics ne sont pas prises en compte, bien qu'elles agissent comme des taxes sur les producteurs (exactement de la même manière que les achats agissent comme des subventions). Si un pays stabilise les prix des céréales autour de leur valeur tendancielle moyenne (en maintenant le prix dans une bande), les subventions implicites données aux producteurs (en maintenant le prix au-dessus d'un plancher) sont compensées par les taxes implicites (induites par le fait de maintenir le prix au-dessous d'un plafond). Mais suivre les règles actuelles de l'OMC conduit à ne prendre en compte que les subventions dans le calcul de la MGS.

Chacun de ces trois éléments signifie que l'utilisation des stocks publics par les pays (y compris les PED) est fortement limitée par les règles actuelles de l'OMC, essentiellement parce que ces règles surestiment fortement le montant réel du soutien apporté aux producteurs par les stocks publics.

3. De nouvelles règles pour mettre en cohérence la contribution des stocks publics à la MGS avec le soutien domestique qu'ils fournissent réellement

L'essence de ces nouvelles règles est de modifier la manière dont la contribution des stocks publics à la MGS est calculée, afin de corriger les trois biais mentionnés dans la section précédente. Notre proposition tient en trois points:

1. Le premier point consiste à utiliser comme prix de référence (Pr) le prix moyen des x mois précédents, plutôt que le prix moyen des années 1986 à 1988. Le niveau du soutien des prix doit être la différence entre le prix d'achat des stocks publics et le prix de

marché *actuel*: utiliser le prix qui prévalait il y a 25 ans est un pur non-sens. Cela signifie que le prix de référence doit être basé sur la valeur unitaire moyenne des exportations (fob) ou des importations (caf) du produit considéré *durant les x mois qui précèdent*. En outre, le prix de référence doit inclure les coûts de transport entre le port et le marché domestique, ainsi que les taxes appliquées aux importations et aux exportations. Pour illustrer ce point, considérons que, pour un pays importateur, la valeur unitaire des importations (caf) soit égale à 300, le taux de taxation des importations à 20% et le coût de transport du port vers la capitale du pays à 50. Ceci implique que le coût de revient du produit importé est 410 ($300 \times 1,2 + 50$) et non pas 300 et que le prix de référence à utiliser doit être 410. Si le stock public achète à 430, le montant unitaire de la subvention est égal à 20 ($430 - 410$) et non à 130 (comme le donnerait un calcul utilisant la valeur unitaire des importations (caf) pour Pr). En d'autres termes, pour un pays importateur, utiliser la valeur unitaire des importations (caf) pour Pr implique de fortement sous-estimer Pr (et par suite de fortement *surestimer* la contribution des achats des stocks publics à la MGS). La situation est exactement l'inverse pour un pays exportateur : utiliser la valeur unitaire (fob) des exportations pour Pr revient à surestimer Pr et donc à sous-estimer la contribution des achats des stocks à la MGS. L'équité entre pays importateurs et exportateurs requiert donc que, pour les pays importateurs, on prenne $Pr = \text{valeur unitaire (caf) des importations} + \text{taxes sur les importations} + \text{coûts de transport du port au marché domestique}$, et pour les pays exportateurs on prenne $Pr = \text{valeur unitaire (fob) des exportations} - \text{taxes sur les exportations} - \text{coûts de transport du marché domestique au port}$.

2. Le second point de la proposition consiste à utiliser comme quantité Q dans la formule la quantité effectivement achetée par les stocks publics, plutôt que l'ensemble de la production nationale. En effet, pour certains pays, la quantité achetée par les stocks publics représente un faible pourcentage de la production commercialisée, ce qui fait qu'elle n'affecte pas le prix de marché. Pour d'autres pays, la quantité achetée par les stocks publics affecte le prix de marché, mais seulement pendant leur période d'achat (la plupart du temps quelques mois par an). Dans ce cas, la quantité à prendre en compte dans le calcul devrait théoriquement être la quantité commercialisée pendant la période d'achat du stock public³. Cependant, la plupart du temps, aucune donnée n'est disponible sur cette quantité. Notre recommandation est donc de prendre dans tous les cas la quantité effectivement achetée par les stocks publics. Ceci aurait comme implication de permettre aux pays d'acheter au-dessus du prix de marché jusqu'à 10% de la production nationale sans aucune incidence sur la MGS (grâce au mécanisme appelé *de minimis*). Précisons qu'acheter 10% de la production est souvent suffisant pour garantir un prix plancher aux producteurs, au moins pendant une partie de l'année (du fait de l'autoconsommation, dans beaucoup de PED, 10% de la production peut

³ Par exemple, au Mali, la production de mil et de sorgho est d'environ 2 500 000 tonnes, desquels seulement 20% sont commercialisés (80% sont autoconsommés par les producteurs). Ceci signifie que, pendant une année complète, environ 500 000 t de mil et de sorgho sont commercialisées. Seulement une partie d'entre elles sont commercialisées pendant la période d'achat des stocks publics (habituellement la période qui suit immédiatement les récoltes). En outre, dans ce pays, la quantité achetée par les stocks publics est en général insuffisante pour affecter significativement le prix du marché.

représenter 20% à 40% des quantités commercialisées). De fait, en Indonésie, le stock public (BULOG) a réussi à stabiliser le prix du riz en achetant seulement (en moyenne) 8,2% de la production de riz. Il n'a jamais acheté plus de 10% de la production, mais ses achats représentaient presque la moitié des variations de production (par rapport à la tendance)⁴.

3. Le troisième point consiste à inclure dans le calcul les taxes implicites sur les producteurs induites par les interventions visant à maintenir le prix sous un plafond. Ceci impliquerait que les gouvernements calculent (et notifient) la contribution des stocks publics à la MGS non sur la base des interventions (achats, ventes) de l'année écoulée mais sur la base des interventions des cinq années précédentes. De cette manière, il serait possible de prendre en compte le fait que les gouvernements subventionnent la production certaines années (en maintenant le prix au-dessus d'un plafond) mais aussi taxent la production d'autres années (en maintenant le prix sous un plafond). Adopter cette modification encouragerait les gouvernements à utiliser les stocks publics pour stabiliser les prix (les maintenir dans une bande) plutôt que pour les soutenir (les maintenir seulement au-dessus d'un plancher). Ceci encouragerait aussi les gouvernements à vendre leurs stocks sur le marché domestique plutôt que sur le marché international, afin de réduire leur MGS (si le prix de vente est inférieur au prix de référence).

Il en résulte que la formule pour calculer la contribution des stocks publics à la MGS devrait être:

$$C = \sum_{n-4}^n [(Pa - Pr). Qa - (Pr - Pv). Qv] / 5$$

avec :

n = dernière année écoulée

Pa = prix d'achat des stocks publics

Pr = valeur unitaire moyenne des importations (caf) pour le produit agricole concerné au cours des x derniers mois + taxes sur les importations + coûts de transport du port au marché domestique (pour les pays importateurs)

Pr = valeur unitaire moyenne des exportations (fob) pour le produit agricole concerné au cours des x derniers mois - taxes sur les exportations - coûts de transport du marché domestique au port (pour les pays exportateurs)

Qa = quantité achetée par les stocks publics

Pv = prix de vente des stocks publics

Qv = quantité vendue par les stocks publics

Adopter ces nouvelles règles permettrait de mettre en cohérence la contribution des stocks publics à la MGS avec le montant réel de subvention qu'ils procurent.

⁴ Pour plus de détails, voir Timmer, P. (1996), "Does BULOG Stabilize Rice Prices in Indonesia? Should It Try?" *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 32(2), pp. 45-74.

4. Conséquences qu'induirait un maintien en l'état des règles de l'OMC sur les stocks publics

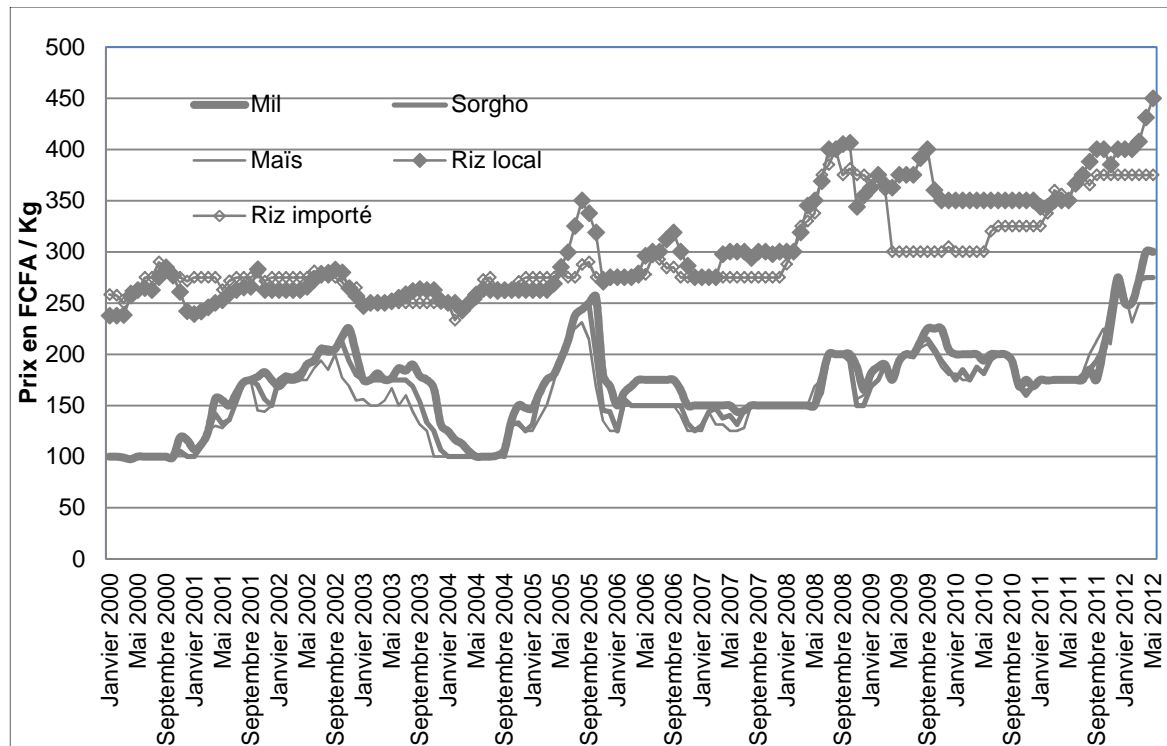
Maintenir les règles actuelles de l'OMC sur les stocks publics engendrerait plusieurs conséquences:

Injustice. Comme les règles actuelles de l'OMC surestiment fortement le montant réel de la subvention procurée par les stocks publics, elles sont à l'évidence injustes puisqu'elles désavantagent les pays qui utilisent ce type d'outil pour protéger leurs agriculteurs. Et ces pays sont surtout des PED: d'autres outils existent pour protéger les agriculteurs (et sont utilisés par les pays développés) mais ils ne sont pas adaptés pour les PED. Très peu d'agriculteurs des PED sont protégés par des instruments privés de couverture du risque-prix parce que ces outils n'existent pas pour leurs produits (riz, mil, sorgho, igname, manioc, etc.), parce qu'ils sont chers et difficiles à utiliser (ces outils ne sont adaptés que pour des opérateurs qui achètent ou vendent de gros volumes) et parce qu'ils ne fournissent pas une couverture efficace aux agriculteurs situés loin des marchés à terme existants (pour un exemple, voir le graphique 2). Peu de gouvernements des PED protègent leurs producteurs par des transferts monétaires quand les prix baissent trop, probablement parce que ces transferts contracycliques sont difficiles à mettre en place dans les PED du fait du manque de bases de données sur les productions et les revenus des agriculteurs.

Mauvaises incitations. Comme les règles actuelles de l'OMC (basées sur une formule biaisée pour le calcul de la MGS) pénalisent les stocks, les maintenir risque de conduire certains pays à recourir à des politiques commerciales pour empêcher les prix alimentaires d'atteindre des niveaux extrêmement élevés ou extrêmement bas. Par des mesures aux frontières (modification des taxes, quotas, prohibitions), les gouvernements peuvent réguler les importations et les exportations afin d'absorber les excédents ou de compenser les déficits sur leur marché domestique. Le mécanisme est assez similaire à celui des stocks publics (il repose également sur la régulation des quantités disponibles sur le marché domestique), mais les conséquences pour les autres pays sont très différentes: alors que les politiques commerciales sont susceptibles d'accroître l'instabilité sur les marchés internationaux (comme cela s'est produit en 2008 sur le marché du riz), les stocks publics ont plutôt l'effet inverse: en augmentant le niveau des stocks mondiaux, ils contribuent à réduire la fréquence et l'amplitude des flambées de prix sur les marchés internationaux. En effet, sur les marchés internationaux, les fortes hausses de prix ne se produisent que quand le niveau des stocks mondiaux est bas (voir le graphique 3 en annexe). Réviser la formule concernant le soutien procuré par les stocks publics pourrait encourager certains pays à recourir davantage aux stocks publics et moins à des restrictions des exportations ou des importations, surtout dans le contexte post crise de 2008 caractérisé par le fait que beaucoup de PED souhaitent augmenter le niveau de leurs stocks publics afin de réduire la vulnérabilité de leurs petits producteurs et de leurs consommateurs pauvres.

Annexe

Graphique 1: A Bamako (Mali), les prix à la consommation des céréales sont très instables



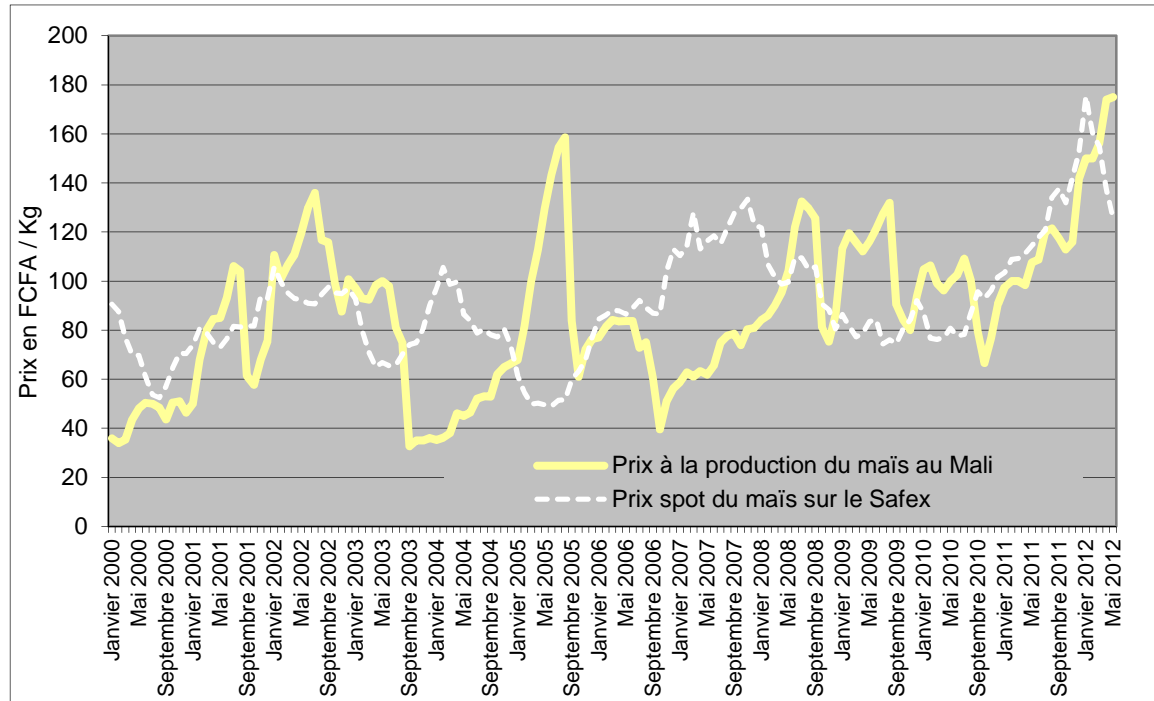
Source: Observatoire du Marché Agricole (OMA)

Tableau 1: Au Mali, les céréales procurent l'essentiel de la ration calorique et représentent une part importante des dépenses des ménages (pour toutes les classes sociales).

| | Part des céréales dans les calories consommées | Part des céréales dans les dépenses alimentaires | Part des céréales dans les dépenses totales |
|---|--|--|---|
| Moyenne pour les ménages ruraux | 86,0 % | 51,1 % | 34,9 % |
| Moyenne pour les 20 % de ménages ruraux les plus pauvres | 88,6 % | 57,6 % | 44,3 % |
| Moyenne pour les 20 % de ménages ruraux les plus riches | 82,0 % | 44,1 % | 26,5 % |
| Moyenne pour les ménages urbains | 73,1 % | 31,9 % | 18,4 % |
| Moyenne pour les 20 % de ménages urbains les plus pauvres | 78,6 % | 38,5 % | 27,3 % |
| Moyenne pour les 20 % de ménages urbains les plus riches | 68,0 % | 27,4 % | 13,6 % |

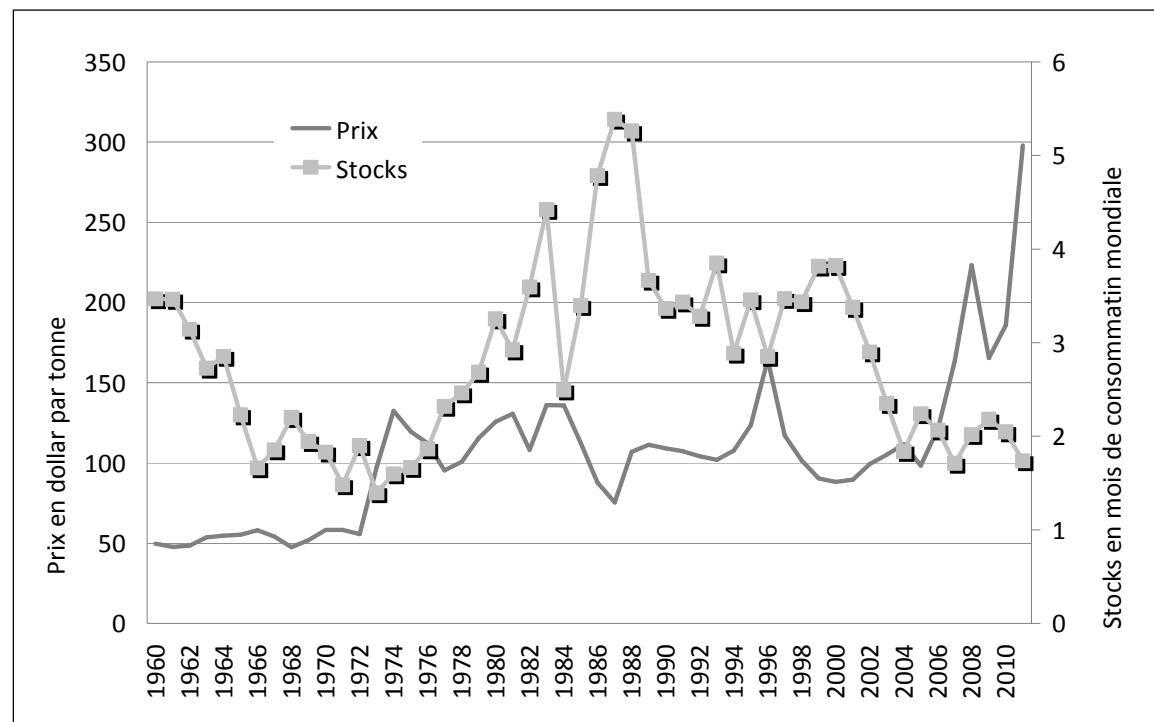
Source: Bocoum (2011), Sécurité alimentaire et pauvreté, analyse économique des déterminants de la consommation des ménages, application au Mali, Thèse de doctorat, Université Montpellier 1, 242 p. + annexes.

Graphique 2: Au Mali, les prix à la production des céréales sont très instables et le risque d'effondrement des prix ne peut pas être couvert sur le marché à terme le plus proche (le SAFEX basé en Afrique du Sud): s'ils étaient couverts sur le SAFEX, les producteurs de maïs du Mali recevraient une compensation financière quand les prix s'effondrent sur le SAFEX, ce qui n'a pas été le cas lorsque le prix s'est effondré au Mali en 1999–2000, 2003–2004, 2006–2007 et 2010.



Source: Observatoire du Marché Agricole (OMA) et SAFEX

Graphique 3: Les flambées des prix internationaux ne se produisent que lorsque le niveau des stocks mondiaux est bas : le cas du maïs



Sources: FMI pour les prix et USDA PSD pour les stocks