



LA CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE DE L'OMC DE BALI ET LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT : LA RÉGLEMENTATION DES SUBVENTIONS AGRICOLES DOIT ÊTRE JUSTE ET ÉQUITABLE

Nous présentons ci-dessous un rapport élaboré à partir des discussions qui ont eu lieu à l'occasion de deux réunions de groupes d'experts sur le système commercial multilatéral organisées par le Centre Sud. Il fait partie d'un rapport plus étoffé sur des thèmes qui présentent un intérêt pour les pays en développement dans le cadre de la préparation à la neuvième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui aura lieu à Bali (Indonésie) en décembre 2013.

La question de la sécurité alimentaire liée aux stocks publics dans l'Accord sur l'agriculture de l'OMC est l'une des principales questions en cours de négociation. Elle a des implications majeures pour la sécurité alimentaire et le secteur agricole des pays en développement.

Parmi les experts qui ont participé à l'une ou aux deux réunions, il y a Rubens Ricupero, S. Narayanan, Ali Mchumo, Li Enheng, Carlos Correa, Deepak Nayyar, Nathan Irumba, Yilmaz Akyüz et Chkravarthi Raghavan.

A. APERÇU GÉNÉRAL

Un sujet majeur de la neuvième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui aura lieu à Bali (Indonésie) tient à un aspect important de la sécurité alimentaire des pays en développement, qui a été mentionné dans une proposition du Groupe des Trente-trois pays en développement (G33) dans le cadre du cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha.

Selon l'Accord de l'OMC sur l'agriculture qui a été négocié pendant le cycle d'Uruguay et qui est actuellement en vigueur, la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire fait partie des subventions de la catégorie verte, autorisées sous certaines conditions. La catégorie verte (définie à l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture) comprend les mesures de soutien interne dont les effets de distorsion des échanges sont nuls ou minimes ; les membres de l'OMC sont autorisés à les utiliser sans restriction. En effet, les dépenses publiques au titre



de ces mesures peuvent être augmentées dans quelque mesure que ce soit. Or, une condition importante a été rattachée à la constitution de stocks publics, et cause d'énormes problèmes aux pays en développement.

Cette condition est que les acquisitions de produits alimentaires par les pouvoirs publics doivent s'effectuer aux prix courants du marché et les ventes de produits provenant des stocks publics, à des prix qui ne sont pas inférieurs aux prix courants du marché intérieur. Il est également précisé dans ce contexte que la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur doit être prise en compte dans le calcul de la mesure globale de soutien (MGS), ou du dit « soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges ». Cette disposition va à l'encontre de l'objectif d'inclure dans la catégorie verte « la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire », car, dans les faits, la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur est considérée comme étant une subvention octroyée au producteur et incluse dans la MGS. Il en est ainsi essentiellement parce que le prix de référence extérieur a été fixé à partir du prix international moyen entre 1986 et 1988. Or, depuis lors, les prix alimentaires tant internationaux que nationaux ont fortement augmenté. Cette disposition restreint la possibilité des pays en développement de mettre en œuvre des programmes visant à aider les petits agriculteurs.

L'élément principal de la proposition du G33 est que la constitution de stocks de produits alimentaires par les pays en développement dans le but de soutenir les producteurs à faible revenu ou dotés de ressources limitées ne devrait pas être incluse dans le calcul de la MGS. Si la proposition du G33 était adoptée, elle permettrait aux pays en développement d'élaborer ou de mettre en œuvre des programmes pour aider leurs producteurs ou familles pauvres sans les contraintes qu'imposent actuellement les règles de l'OMC en matière d'agriculture. Elle favoriserait la sécurité alimentaire nationale, renforcerait les moyens de subsistance des petits agriculteurs et contribuerait à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) consistant à réduire la faim et la pauvreté.

Nous considérons donc que cette proposition mérite d'être soutenue et qu'elle contribuera grandement à la réussite de la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC et à la réputation de l'OMC en tant qu'organisation concernée par le développement et la réduction de la pauvreté.

B. L'IMPORTANCE DES PROGRAMMES DE DÉTENTION DE STOCK PUBLICS DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

La détention de stocks publics revêt une importance majeure non seulement pour le commerce, mais aussi pour les moyens de subsistance de millions de petits agriculteurs et pour la sécurité alimentaire des populations des pays en développement. La constitution de stocks de produits alimentaires a toujours été un instrument de développement important, qui a d'ailleurs été utilisé par de nombreux pays développés au cours de leur processus de développement. Aujourd'hui encore il constitue un moyen d'intervention capital pour les pays en développement pour les raisons suivantes :

- 1) Compte tenu de l'instabilité des stocks de produits alimentaires sur le marché mondial à notre époque et des fluctuations des prix alimentaires mondiaux, la



constitution de réserves nationales a été largement reconnue comme étant un élément essentiel de la stratégie des pays en développement en matière de sécurité alimentaire. De nos jours, le marché alimentaire mondial est structurellement différent de celui qui prévalait à la fin du cycle d'Uruguay. Dans les années 1990 et au début des années 2000, les produits alimentaires sur le marché mondial étaient bon marché et les stocks étaient abondants. Il n'en est plus ainsi.

- 2) L'acquisition d'excédents de certaines régions du pays et leur distribution dans d'autres régions du pays en déficit alimentaire a été et reste un moyen important pour les pays en développement d'assurer leur sécurité alimentaire.
- 3) De nombreux pays en développement continuent de lutter contre la pauvreté généralisée en milieu rural. Un milliard et demi d'individus au moins vivent de l'agriculture à petite échelle¹. Cela reste un problème majeur, en particulier lorsque la part de la population employée dans l'agriculture continue d'être notable et que les secteurs industriel ou des services ne peuvent pas fournir suffisamment d'emplois. Pour atteindre un développement à grande échelle, les pays doivent veiller à ce que le niveau de vie et le pouvoir d'achat de la majorité puissent être améliorés. Les programmes gouvernementaux d'acquisition de produits alimentaires à des prix administrés constituent donc un moyen performant de stabiliser, voire garantir, les revenus des agriculteurs à faibles ressources.
- 4) L'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels impose aux États trois niveaux d'obligations quant à la réalisation du droit à l'alimentation : premièrement, respecter l'accès existant à une nourriture suffisante, deuxièmement, protéger le droit à l'alimentation et, troisièmement, donner effet à la réalisation du droit à l'alimentation. Les États « doivent faciliter [sa réalisation] en renforçant activement l'accès des gens aux ressources et aux moyens d'assurer leur subsistance, y compris la sécurité alimentaire »². L'adoption de la proposition du G33 contribuera à la réalisation du droit à l'alimentation. Préserver la situation actuelle en vertu de l'Accord sur l'agriculture pourrait, dans les faits, obliger les Membres de l'OMC à violer leurs obligations en matière de droits humains.

C. LA PROPOSITION PRÉSENTÉE PAR LE G33 DE CORRIGER LA CATÉGORISATION ACTUELLE DE LA DÉTENTION DE STOCKS PUBLICS

Actuellement la « **détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire** » fait partie de la catégorie verte, englobant les subventions dont les effets de distorsion des échanges sont nuls ou minimes. Beaucoup d'autres types de subventions entrent aussi dans la catégorie verte, notamment les mesures de protection de l'environnement et les subventions octroyées aux agriculteurs qui ne sont pas liées directement à la production, et dont la plupart sont utilisés

¹ Voir « Le droit à l'alimentation. Politiques semencières et droit à l'alimentation : accroître l'agrobiodiversité et encourager l'innovation », A/64/170, 23 juillet 2009, p. 11.

² Idem p. 5.



par les pays développés, lesquels versent des montants très élevés de subventions entrant dans cette catégorie. Les États membres de l'OMC sont autorisés à accorder tous ces types de subventions de la catégorie verte sans restriction. Ce n'est que dans le cas de la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire que l'Accord sur l'agriculture impose de prendre en compte la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur dans le calcul de la MGS.

Ce traitement des mesures de soutien des pays en développement en faveur de la détention de stocks publics est discriminatoire. La proposition du G33 de ne pas comptabiliser ces dépenses dans les subventions ayant des effets de distorsion des échanges qui sont prises en compte dans le calcul de la MGS est donc tout à fait logique. Tout comme le traitement des autres mesures relevant de la catégorie verte, telles que les mesures de soutien découplées, les programmes d'assurance, les programmes de protection de l'environnement et d'autres mesures de soutien utilisées par les pays développés au titre de la catégorie verte, la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire devrait être considérée comme une mesure de la catégorie verte dont l'utilisation n'est soumise à aucune condition.

Il est important et pertinent de noter que la proposition du G33 (JOB AG/22 du 13 novembre 2012) n'est pas une nouvelle proposition que le groupe a récemment formulée. En effet, la proposition reprend une partie de la dernière version du texte des modalités concernant l'agriculture issu du cycle de Doha de l'OMC daté du 6 décembre 2008 (TN/AG/W/4/Rev.4, annexe B). Ce texte avait été inclus par le président des négociations sur l'agriculture dans ce projet de modalités, sans crochets, laissant donc entendre que le texte faisait consensus et qu'il était « stabilisé ».

La proposition du G33 est donc mise en avant comme un texte qui a déjà été accepté par les membres et qui devrait faire l'objet d'une « récolte précoce » du programme de travail de Doha.

La proposition est également conforme au mandat de la Conférence ministérielle de Doha de 2001 et au mandat de la Conférence ministérielle de Hong Kong de 2005 reconnaissant la nécessité pour les pays en développement d'assurer la sécurité alimentaire, les moyens de subsistance en milieu rural et l'emploi rural.

La proposition du G33 apporterait également une solution aux règles discriminatoires contenues dans l'Accord sur l'agriculture pour calculer la MGS lorsque les pays en développement mettent en place des programmes de détention de stocks publics. La formule prévue dans l'accord donne un montant artificiel et gonflé, ce qui rend très difficile pour les pays en développement de concevoir ou de mettre en place ces programmes de manière adéquate ou dans une mesure adéquate. La raison de ce problème est que les prix des produits agricoles de base, en particulier des aliments de première nécessité, et notamment des légumes et de la viande, ont considérablement augmenté, dans certains cas ils ont été multipliés par trois ou quatre, voire plus, par rapport à la période où le cycle d'Uruguay a été négocié. Pourtant, la référence utilisée pour calculer la MGS, telle que prévue à l'Accord, reste les prix de la période 1986-1988. Par conséquent, il y a une différence substantielle entre les prix auxquels les pouvoirs publics achètent actuellement des produits alimentaires aux agriculteurs ou aux commerçants et leurs prix de référence qui sont basés sur leurs niveaux de la période 1986-1988. Ces grands écarts de prix seraient utilisés pour évaluer le montant des subventions. Avec ce type de calcul, qui est manifestement injuste, les programmes



gouvernementaux pourraient facilement dépasser les niveaux maximums de la MGS ou du soutien *de minimis* auxquels les pays en développement sont autorisés.

Cela tient essentiellement au fait que la plupart des pays en développement ont déclaré des montants faibles ou nuls en termes de MGS dans leurs listes issues du cycle d'Uruguay, car ils étaient à l'époque trop pauvres pour accorder des subventions et leurs soutiens négatifs n'étaient pas comptabilisés dans la MGS. Ainsi, beaucoup d'entre eux ne peuvent compter que sur les subventions *de minimis* (qui se limitent à 10% de la valeur de la production pour la plupart des pays en développement et à 8% dans le cas de la Chine). La proposition du G33 contourne ces problèmes en faisant entrer les programmes de détention de stocks publics des pays en développement dans la catégorie verte dont l'utilisation n'est soumise à aucune condition, la mettant au même niveau que les autres mesures de la catégorie verte largement utilisées par les pays développés. Les pays en développement n'auraient donc pas à restreindre leurs programmes de détention de stocks publics de peur de dépasser le seuil *de minimis* de 10%.

D. PLUS D'ÉQUITÉ EST NÉCESSAIRE DANS LA COMPTABILISATION DES SUBVENTIONS

Sur le plan systémique, si la proposition avait été acceptée dans sa forme originale, elle aurait ajouté une petite dose d' « équité » dans l'Accord sur l'agriculture. Une faille importante et flagrante de l'Accord sur l'agriculture issu du cycle d'Uruguay qui profitait aux pays développés était la catégorie verte (ou l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture). La catégorie verte permet aux pays d'octroyer une gamme de programmes d'aide à l'agriculture, et ce sans restriction. Toutefois, les programmes décrits dans la catégorie verte (à l'annexe 2) sont ceux utilisés par les pays développés. Ils comprennent les versements directs aux producteurs, le soutien du revenu découplé (soutien accordé aux propriétaires de terre qu'ils produisent ou pas puisque ces subventions ne sont pas liées à la production), les versements au titre de programmes d'assurance de différentes formes et l'aide à l'ajustement des structures au moyen de programmes incitant les producteurs à cesser leurs activités ou de programmes de retrait de ressources de la production. Bien que les programmes subventionnés par les pays en développement – achats publics auprès des producteurs à des prix administrés – entrent dans la catégorie verte, ils doivent être « comptabilisés » dans la MGS (note de bas de page 5 de l'annexe 2) si le prix administré est supérieur au prix de référence extérieur calculé sur la base des prix de la période 1986-1988.

Par conséquent, l'Accord sur l'agriculture tel qu'il est actuellement est une triple menace pour les pays en développement. Tout d'abord, l'Accord considère qu'il y a subvention lorsque des produits alimentaires sont achetés aux producteurs à faible revenu ou dotés de ressources limitées à un prix administré qui est artificiellement comparé au prix pratiqués dans les années 1986-1988. Cela est tout à fait inapproprié. Ensuite, dans certains cas, la subvention visée est calculée à partir de la production totale et non de la quantité effectivement acquise, ce qui gonfle également de manière inappropriée le montant de la subvention présumée (voir l'annexe à ce rapport). Enfin, l'Accord impose de comptabiliser la supposée subvention comme une subvention ayant des effets de distorsion des échanges, alors que les subventions gigantesques et réelles accordées par les pays développés à leurs agriculteurs au titre de programmes similaires ou équivalents ne sont pas comptabilisées comme des subventions ayant des effets de distorsion des échanges.



Cette iniquité dans les règles est encore aggravée par le fait que la plupart des pays en développement eux-mêmes ont consolidé le niveau de leur MGS à zéro lors du cycle d'Uruguay (ce fut le cas pour 61 des 71 pays en développement lorsque l'OMC est entrée en vigueur). La plupart des pays en développement qui ont depuis accédé à l'OMC ont également dû consolider le niveau de leur MGS à zéro. Quant aux pays en développement qui ont déclaré octroyer une MGS, ils ont déclaré un faible niveau de MGS en raison de leurs contraintes budgétaires. Par conséquent, les pays en développement se sont eux-mêmes astreints à ne pas pouvoir octroyer de soutiens internes « ayant des effets de distorsion des échanges » (MGS), si ce n'est le plafond *de minimis*.

À l'inverse, les pays développés ont déclaré des niveaux élevés de MGS dans le cycle d'Uruguay. Ils se sont engagés dans le cadre du cycle d'Uruguay à réduire leur MGS de 20% seulement, sur la période de mise en œuvre de 6 ans allant de 1995 à 2001. Depuis 2001, ils ne sont pas tenus de réduire leur MGS. Après cette réduction depuis la fin de la mise en œuvre du cycle d'Uruguay, le niveau plafond de la MGS consolidée des États-Unis est de 19 milliards de dollars et celui de l'Union européenne à 27 est de 72 milliards d'euros.

Dans la mesure où il était entendu dans le cycle d'Uruguay que les pays développés devraient réduire progressivement leur MGS, les principales économies développées ont eu tendance à transférer toujours plus de soutiens dans la catégorie verte, tout en maintenant leurs subventions totales à des niveaux très élevés. Les données de l'OMC montrent que le soutien interne total des États-Unis est passé de 61 milliards de dollars en 1995 (dont 46 milliards de dollars relevaient de la catégorie verte) à 130 milliards de dollars en 2010 (dont 120 milliards de dollars appartenaient à la catégorie verte). Le soutien interne de l'Union européenne est passé de 90 milliards d'euros en 1995 (dont 19 milliards relevaient de la catégorie verte) à 75 milliards d'euros en 2002, pour remonter à 90 milliards d'euros en 2006 et de nouveau baisser à 79 milliards en 2009 (dont 64 milliards relevaient de la catégorie verte). Une mesure plus large de protection agricole, appelée « estimation du soutien total », qui est utilisée par l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) dans ses rapports sur les subventions à l'agriculture, montre que les subventions à l'agriculture accordées par les pays de l'OCDE sont passées de 350 milliards de dollars en 1996 à 406 milliards de dollars en 2011.

En somme, alors que les pays en développement ayant notifié un soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges égal à zéro étaient condamnés à continuer à n'accorder aucun de ces soutiens si ce n'est le plafond *de minimis* de 10% de MGS par produit, les pays développés qui avaient notifié de larges montants de MGS ont pu continuer à les accorder en les réduisant de seulement 20% et en faisant passer une grande partie de leurs subventions dans la catégorie verte.

Pendant les négociations menées sous l'égide de l'OMC, plusieurs membres de l'OMC, des pays développés pour la plupart, ont plaidé contre la proposition du G33, certains d'entre eux considérant qu'elle pourrait conduire à une distorsion des échanges. Ils ont tenté de réduire fortement la portée de la proposition et d'y attacher de nombreuses conditions. D'aucuns proposent de prévoir une mesure provisoire, en particulier une clause de paix (c'est-à-dire une clause prévoyant qu'il n'y aura pas de plainte déposée devant l'Organe de règlement des différends à l'encontre d'un pays constituant des stocks publics) pour une période limitée, par exemple deux ou trois ans.



**CENTRE
SUD**

Écarter une solution permanente telle que formulée par la proposition du G33 serait une occasion manquée de rééquilibrer ne serait-ce qu'un petit peu un accord inique. Si une telle « clause de paix » provisoire était acceptée, elle ne devrait pas expirer avant la fin des négociations sur l'agriculture menées en vertu de l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture conformément au paragraphe 13 de la Déclaration ministérielle de Doha, ni avant qu'une solution permanente ait été trouvée sur la base de la proposition initiale du G33. Elle ne devrait pas être assortie de conditions lourdes qui réduiraient son utilité dans sa mise en œuvre. En outre, la clause de paix devrait couvrir tout différend découlant de l'Accord sur l'agriculture ainsi que de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.



Annexe : Distorsions des calculs relatifs à l'acquisition de produits alimentaires

Si une méthode équitable d'estimation des subventions était utilisée, lorsqu'un gouvernement achète des produits aux producteurs, le montant de la subvention devrait être obtenu en calculant la différence entre le prix d'achat du gouvernement (prix administré) et le prix actuel du marché, multipliée par le volume effectivement acheté par le gouvernement. Or, ce n'est pas la formule prévue à l'Accord sur l'agriculture dont l'Annexe 3, paragraphe 8, énonce :

« 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 ».

- Le prix de référence extérieur fixe a été établi lors de la conclusion du cycle d'Uruguay. Il s'agit d'un prix franco à bord (f.a.b.) moyen qui a été notifié par un pays pour un produit pour la période 1986-1988. En raison du temps qui s'est écoulé, ce prix est souvent beaucoup plus bas que le prix actuel.
- Le prix administré appliqué peut être le prix d'acquisition annoncé par le gouvernement à l'avance. Il s'agit du prix payé par le gouvernement aux producteurs quand ils vendent le produit directement au gouvernement.
- La « production pouvant bénéficier du prix administré appliqué » a été interprétée par certains comme correspondant à 100% de la production totale d'un pays (comme le montrent les calculs décrits à l'adresse : http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/ag_intro03_domestic_f.htm). Autrement dit, même si un gouvernement n'achète aux producteurs qu'un faible volume d'un produit, il doit calculer la MGS comme s'il avait fourni un soutien des prix à l'ensemble de la production nationale de ce produit.

Au final, le montant de la subvention imputée au gouvernement n'est pas ce que le gouvernement a effectivement fourni comme subvention, mais un chiffre très largement gonflé. Avec ces règles, il est presque inévitable que les pays en développement dépasseront le niveau de soutien *de minimis* spécifique par produit de 10% auquel ils sont autorisés, même s'ils n'achètent que de très faibles volumes d'un produit.