



Il ne faut pas interdire les restrictions et taxes à l'exportation de produits agricoles

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), <http://www.solidarite.asso.fr>

Le 22 mai 2011

Parmi les causes de la forte volatilité des prix agricoles, et surtout de leur flambée en 2007-08 et à nouveau depuis le second semestre 2010, les institutions internationales et les pays occidentaux ont mis en avant les restrictions et taxes à l'exportation des produits agricoles. C'est notamment le cas du rapport sur la volatilité des prix agricoles remis le 3 mai 2011 à la Présidence française du G20 par 10 institutions internationales : FAO, FIDA, FMI, OCDE, CNUCED, PAM, Banque mondiale, OMC, IFPRI et le Groupe de travail de haut niveau des Nations Unies sur la sécurité alimentaire mondiale. Même le rapport du 11 mai 2011 de l'équipe d'experts sur la volatilité des prix agricoles, commandé par le Panel des experts de haut niveau auprès du Comité sur la sécurité alimentaire mondiale (CFS), emboîte le pas en préconisant "*L'établissement de règles plus strictes sur les restrictions à l'exportation : notifier à l'avance l'intention d'y recourir, limiter les mesures dans le temps (comme le sont les sauvegardes spéciales); demander une évaluation indépendante que la sécurité alimentaire est mise en péril*".

De nombreux PED ont introduit des taxes, restrictions quantitatives ou embargos à l'exportation des produits alimentaires de base quand leurs prix ont flambé dans la période 2007-08. Le Vietnam, l'Inde, l'Égypte, la Chine, le Cambodge, l'Indonésie et l'Ouzbékistan l'ont fait pour le riz¹. Même la Thaïlande, principal exportateur, a décidé de vendre le riz moins cher sur son marché intérieur qu'à l'exportation, ce qui revient à taxer les exportations, même si ses exportations n'ont guère baissé. L'Argentine, l'Ukraine, la Russie, le Kazakhstan, le Pakistan, la Chine et l'Inde ont restreint les exportations de blé en 2007-08 et la Russie et l'Ukraine l'ont fait à nouveau en 2009-10. D'autres pays ont imposé des restrictions à l'exportation sur d'autres produits agricoles, ou des taxes comme l'Argentine sur le soja.

En fait, l'OMC n'interdit pas de taxer les exportations (article 12 de l'Accord sur l'agriculture, AsA) et le niveau de ces taxes n'est pas limité, à l'inverse des droits de douane à l'importation qui sont consolidés². Les pays développés et en développement exportateurs nets doivent seulement notifier ces taxes au Comité de l'agriculture de l'OMC, mais il ne s'agit pas d'une demande d'autorisation. Rappelons que l'UE a taxé ses exportations de blé à 35 €/t de la fin 1995 au début du second semestre 1996, et ceci en fonction de l'article 16 du Règlement (CEE) n° 1766/92 du Conseil du 30 juin 1992, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, complété par l'article 15 du Règlement (EC) No 1501/95 du 29 juin 1995³. Et le 14 mai 1997 la Commission a à nouveau imposé des taxes à l'exportation des céréales pour quelques mois. Et, au cours de la réunion du Conseil agricole du 26 septembre 2007, l'Espagne a suggéré que l'UE, comme la Russie et l'Ukraine, taxe ses exportations de céréales pour réserver la production aux besoins internes – ce qui atteste que ces taxes sont toujours autorisées par la législation européenne –, mais la Commissaire agricole Fischer Boël a rejeté cette demande⁴.

¹ Trostle R., *Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices*. USDA Economic Research Service, 2008.

² Ramesh Sharma and Panos Konandreas, *WTO provisions in the context of responding to soaring food prices*, FAO Commodity and trade policy research working paper No. 25, August 2008.

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1995R1501:20030815:EN:PDF>

⁴ http://www.intracen.org/mts/wtn/newsletters/2007/3_2/3_2_m.htm

Si ces restrictions à l'exportation ont certes participé à la flambée des prix mondiaux, notamment du riz, elles ont par contre réduit la hausse des prix alimentaires dans les pays qui les ont prises. Dans la majorité des cas, ces restrictions ont été adoptées après que les prix aient explosé à des niveaux compromettant la sécurité alimentaire nationale. Et, en l'absence de ces restrictions, certains de ces pays auraient dû importer, ce qui n'aurait rien changé au bout du compte à la hausse du prix mondial.

On ne saurait reprocher à un pays pauvre de faire de la sécurité alimentaire de ses citoyens une priorité tant qu'il n'existe pas de gouvernement mondial qui la garantirait. Même si cela va à l'encontre du principe implicite de l'OMC que tous les États doivent privilégier le "bien-être" du reste du monde avant celui de leurs citoyens, même s'ils sont les plus pauvres. Ce principe, mis en évidence dans les négociations du Doha Round, implique que les *intérêts offensifs* des Etats Membres de l'OMC – leur volonté d'*accéder au marché* des autres Membres – sont plus légitimes que leurs *intérêts défensifs*, la défense de leur marché. L'AsA privilégie d'ailleurs l'accès au marché des autres Etats membres au détriment de l'accès des agriculteurs à leur propre marché national, dans son préambule comme dans l'ordre de ses articles.

Pourtant l'histoire montre que les taxes à l'exportation ont été largement utilisées par les pays développés, dès le 11^e siècle en Angleterre, et aux 18^e et 19^e siècles la taxation de la laine à l'exportation a été à la base de la compétitivité de l'industrie textile britannique⁵! Ensuite la France et le Royaume-Uni ont largement utilisé dans leurs colonies les taxes à l'exportation vers les pays tiers, notamment sur les matières premières agricoles, pour conserver le monopole de leur importation à bas prix. Puis, après les indépendances, les nouveaux Etats d'Afrique et d'Asie ont largement taxé les exportations des matières premières non transformées, agricoles ou non, à la fois comme ressource budgétaire essentielle et pour promouvoir la transformation nationale de ces produits avant leur exportation. L'analyse précitée du Third World Network montre que la suppression des taxes à l'exportation des noix de cajou non transformées, imposée au Mozambique par la Banque mondiale au milieu des années 1990, s'est traduite par la mise au chômage du million de collecteurs de noix et des 10 000 ouvriers travaillant dans les usines de transformation. Un rapport de l'OMC de 2004 précise aussi que les taxes à l'exportation – qui sont autorisées par l'OMC – sont souvent un moindre mal, un "second best", pour de nombreux pays en développement⁶. Inversement, on doit reconnaître que les taxes prélevées par la Côte d'Ivoire sur l'exportation du café et du cacao durant le long règne du Président Houphouët-Boigny ont largement contribué à financer les infrastructures et une certaine industrialisation du pays.

Malheureusement, sous la pression des pays développés et notamment de l'UE, le Projet révisé de modalités agricoles de l'OMC du 6 décembre 2008 a proposé de mettre fin à l'autorisation des taxes et restrictions à l'exportation des produits agricoles (paragraphe 163 à 169), au-delà de l'article 12 de l'AsA, notamment au paragraphe 168 : "*Les prohibitions et restrictions à l'exportation concernant les produits alimentaires et les aliments pour animaux au titre de l'article XI.2 a) du GATT de 1994 seront éliminées pour la fin de la première année de mise en œuvre*".

Selon le quotidien Les Echos du 18 avril 2008, "*Le commissaire au Commerce, Peter Mandelson, n'en démord pas : « La taxation des exportations, les quotas et les interdictions ne servent pas l'économie ou le développement », a-t-il martelé hier devant le Parlement européen, dénonçant un « retour aux politiques mercantiles du passé » et le risque « d'une spirale protectionniste et d'une chute de la production agricole mondiale »*"⁷. Dans un autre discours du 29 septembre 2008, à la

⁵ Third World Network, *Benefits of export taxes*, 24 September 2009, http://www.acp-eu-trade.org/library/files/TWN_EN_240909_TWN_Benefits-export-taxes.pdf

⁶ Roberta Piermartini, *The role of export taxes in the field of primary commodities*, WTO, 2004 (http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers4_e.pdf)

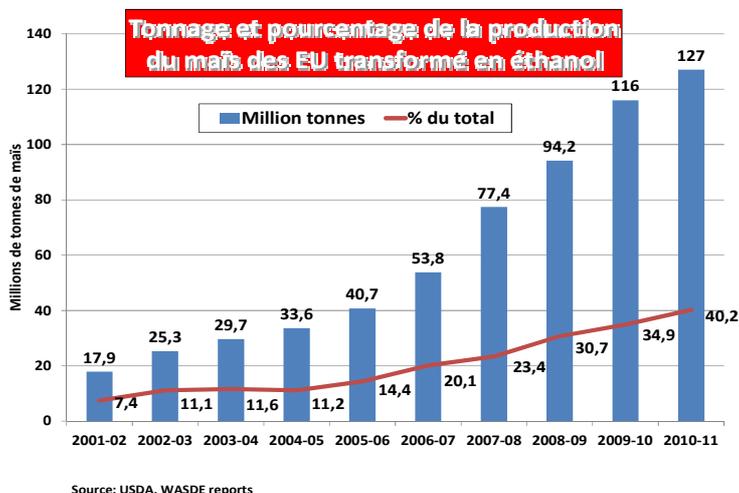
⁷ <http://www.lesechos.fr/info/inter/4716963.htm>

Conférence de l'UE sur le commerce et les matières premières, Peter Mandelson déclarait encore : *"De 70 à 80% de nos matières premières sont importées... Notre avantage compétitif est déjà extrêmement sensible à l'approvisionnement et aux coûts de ces intrants... C'est pourquoi l'objectif de la politique commerciale de l'UE est, et restera, un marché mondial ouvert complètement libre de toutes les distorsions sur le commerce de l'énergie et des matières premières"*⁸. De même les APE partiels conclus avec certains pays ACP, notamment celui avec la Côte d'Ivoire, stipulent à l'article 16 que les pays ACP ne pourront augmenter leurs taxes à l'exportation, si ce n'est à titre temporaire dans des circonstances exceptionnelles et après consultation de l'UE. Ainsi, non seulement les APE réduiront fortement les ressources budgétaires des pays ACP liées à l'élimination progressive des droits de douane sur les importations provenant de l'UE, leur principal partenaire commercial, mais encore ils ne pourront pas taxer leurs exportations pour accroître leurs ressources budgétaires.

L'UE et les Etats-Unis (EU) sont d'autant moins fondés à vouloir supprimer les restrictions ou taxes à l'exportation qu'ils sont les principaux responsables de la flambée des prix alimentaires depuis 2006-2007, et ceci par la baisse de leurs stocks céréaliers, leur politique d'agrocarburants et par le fait que l'UE a été importatrice nette de céréales en 2007-08.

Ainsi, selon les données de l'USDA, la baisse des stocks céréaliers des EU et de l'UE a été supérieure de 14% à la baisse des stocks mondiaux de 2005-06 à 2007-08 et elle a représenté 88,3% de la baisse des stocks mondiaux attendue de 2009-10 à 2010-11, soit de 43,5 millions de tonnes sur 49,2 millions de tonnes. Puisqu'il y a une corrélation inverse structurelle entre niveau des stocks internationaux et niveau des prix, leur responsabilité dans la hausse des prix mondiaux des céréales est incontestable.

Qui plus est, la baisse de ces stocks porte surtout sur ceux de céréales secondaires qui a représenté 94,8% de la baisse du stock mondial de celles-ci, la baisse de stocks de maïs représentant 96,3% de la baisse du stocks de céréales secondaires des EU, de 43,4 à 18,5 millions de tonnes, du fait de la forte croissance de la part dédiée à l'éthanol, qui sera de 127 millions de tonnes en 2010-11, soit 41,4% de la production de maïs des EU (316,2 millions de tonnes), 15,6% de la production mondiale (815 millions de tonnes), 40% de plus que les exportations mondiales de maïs (90,6 millions de tonnes) et 171% de plus que celles des EU (48,3 millions de tonnes) qui sont le premier exportateur.



⁸ http://ec.europa.eu/commission_barroso/ashton/speeches_articles/sppm219_en.htm

Car on a l'effet de dominos suivant dans la flambée des prix : la hausse actuelle et prévisible du prix du pétrole entraîne et entraînera celle de l'éthanol, qui nécessite plus de maïs et en augmente donc le prix, ce qui réduit les surfaces disponibles aux EU pour le soja et le blé, dont les prix mondiaux flambent en conséquence puisque les EU sont "faiseurs des prix mondiaux" pour les céréales et les oléagineux. Et, comme le maïs et le soja sont la base de l'alimentation animale intensive, les prix des produits animaux (lait et viandes) augmentent corrélativement. On doit y ajouter les 11 millions de tonnes de céréales de l'UE consacrées à l'éthanol et les 6,8 millions de tonnes d'huile de colza consacrées au biodiesel⁹, soit 71,6% de la production d'huile de colza ou 15,8 millions de tonnes de graines de colza sur 22,6 millions de tonnes. Et la flambée des prix du sucre est liée aussi à la forte hausse de la production d'éthanol basée sur la canne à sucre au Brésil. Une analyse de la FAO de 2010 montre bien la responsabilité écrasante de la politique des agrocarburants dans la flambée des prix des céréales et oléagineux en 2007-08 et montre aussi pourquoi il en sera de même à l'avenir.¹⁰

Les défenseurs des agrocarburants mettent en avant que les co-produits pour l'alimentation animale réduisent beaucoup leur impact négatif sur les disponibilités alimentaires. Ainsi, si 1 tonne de bioéthanol nécessite 3,3 tonnes de blé, elle donne aussi 1,15 tonne de drèche, laquelle réduit donc de 34,8% les besoins en blé pour l'alimentation animale, ainsi qu'en protéines puisque la drèche de blé contient 35% de protéine, 3 fois plus que le blé¹¹. De même 1 tonne de graines de colza fournit 560 kg de tourteau et 420 kg d'huile qui donnent aussi 420 kg de biodiesel¹². Sans doute mais cela ne réduit que de 35% les besoins en céréales pour l'alimentation animale et encore pas toujours puisque les drèches de céréales conviennent surtout aux ruminants et beaucoup moins aux monogastriques. La production de co-produits issus des agrocarburants ne réduit donc pas beaucoup leur responsabilité dans la flambée des prix, laquelle est d'ailleurs partagée par la poursuite de la hausse de la consommation des produits animaux nécessitant ces aliments du bétail.

L'UE est d'autant moins fondée à demander la suppression des restrictions à l'exportation des céréales qu'elle a elle-même réduit les disponibilités en céréales sur le marché mondial de 20,5 millions de tonnes de céréales durant les deux ans de flambée des prix, de 2005-06 à 2007-08, soit de 26% des utilisations mondiales supplémentaires, parce que l'élimination des stocks publics n'a pu compenser les aléas climatiques. Elle est en effet passée d'une situation d'exportatrice nette de 10,6 millions de tonnes de céréales en 2005-06 et de 5,4 millions de tonnes en 2006-07 à une position d'importatrice nette de 9,9 millions de tonnes en 2007-08, du fait d'importations nettes de céréales secondaires de 15,2 millions de tonnes, supérieures aux exportations nettes de 5,2 millions de tonnes de blé. Et ce déficit n'est pas dû seulement aux aléas climatiques mais aussi à la suppression des droits de douane sur les céréales du 1^{er} janvier à fin octobre 2008 sous la pression des éleveurs. Ce retrait de 20,5 millions de tonnes de céréales de l'UE du marché mondial relativise la baisse dans le même temps de 11,9 millions de tonnes des exportations nettes de l'Australie dues à la sécheresse dont on a fait grand cas.

Faut-il au moins interdire les restrictions à l'exportation vis-à-vis des PMA comme le demandent aussi bien les Institutions internationales dans leur rapport pour le G-20 que l'Equipe d'experts auprès du CFS? Si cela semble a priori une mesure humanitaire, il n'y a pas de raison de faire supporter aux seuls pays en développement normalement exportateurs l'obligation d'exporter vers les PMA si cela doit se faire aux dépens de leur sécurité alimentaire nationale. Lorsque les prix

⁹ http://www.agricommodityprices.com/futures_prices.php?id=337

¹⁰ <http://www3.interscience.wiley.com/journal/117976239/home>

¹¹ <http://www.reussir-aviculture.com/actualites/dreches-de-ble-et-de-mais-les-co-produits-de-biocarburants-vont-modifier-les-formules&fldSearch=:31929.html>

¹² <http://www.champagricola.fr/Les-coproducts>

mondiaux sont élevés la solidarité doit être d'abord être assurée par des transferts des pays riches, qui doivent déjà commencer par réguler très strictement la spéculation financière sur leurs marchés à terme non liée à des achats physiques, puisqu'ils amplifient énormément ces prix agricoles.

Et les PMA eux-mêmes doivent cesser d'écouter les sirènes des institutions internationales et des pays développés leur chantant que leur développement doit se fonder d'abord sur l'accès au marché des pays développés quitte à importer les produits alimentaires de base, notamment les céréales. Si cette chanson pouvait avoir une certaine séduction jusqu'en 2005 alors que les prix des céréales étaient très bas compte tenu du dumping massif des pays développés, leur seul salut réside désormais dans la souveraineté alimentaire, dans une protection efficace de leur marché intérieur basée sur des prélèvements variables garantissant des prix d'entrée fixes en monnaie nationale, afin d'assurer les prix rémunérateurs permettant aux agriculteurs d'autofinancer leurs investissements.

Par contre, puisque le paragraphe 1.a de l'article 12 de l'AsA stipule que "*Le Membre instituant la prohibition ou la restriction à l'exportation prendra dûment en considération les effets de cette prohibition ou restriction sur la sécurité alimentaire des Membres importateurs*", les pays développés, et d'abord l'UE, devraient être obligés de taxer leurs exportations agricoles du montant de l'ensemble des aides, directes et indirectes dont ces exportations bénéficient afin d'interdire tout dumping. On devrait donc modifier l'article 12 de l'AsA comme suit : "*Les Membres doivent imposer des taxes à l'exportation des produits agricoles quand ils ne peuvent empêcher autrement des exportations à des prix inférieurs à leur coût de production total moyen national sans subventions directes et indirectes*".