

PROGRAMMES DE STOCKS PUBLICS ALIMENTAIRES ET OMC

QUELLE MARGE DE MANŒUVRE
POUR LES PAYS DU SUD GLOBAL ?

Note d'analyse Humundi



Rédaction : Jonas Jaccard

Relecture : François Grenade, Benoît de Waegeneer, Frank Galtier, Frédéric Courleux, Ranja Sengupta et Géraldine Higel. Un grand merci à vous pour vos commentaires et relectures !

Couverture : © Serra, 2020.

Design : Studio Treize

Éditeur responsable : Benoit de Waegeneer - Rue aux Laines, 4 - 1000 Bruxelles



Belgique
partenaire du développement

Avec le soutien de la Direction générale
de la coopération au développement (DGD).

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION | 4 |
| 1. LES STOCKS PUBLICS, OUTIL HISTORIQUE DE SOUTIEN AUX SYSTÈMES AGRICOLES | 6 |
| a. Stocks publics, systèmes alimentaires et régulation des marchés | 6 |
| b. Limites des stocks publics | 13 |
| 2. STOCKS PUBLICS ET OMC | 16 |
| a. L'AsA et la régulation du commerce international agricole | 16 |
| b. Fonctionnement et calcul des stocks publics | 17 |
| 3. LE SUD GLOBAL POUR LA RÉAPPROPRIATION DES STOCKS PUBLICS | 23 |
| a. Bali, la promesse d'une solution permanente | 23 |
| b. L'indéfectible recherche d'une solution permanente | 26 |
| 4. INITIATIVES NATIONALES ET RÉGIONALES DE STOCKAGE PUBLIC | 28 |
| a. Initiatives nationales | 28 |
| b. Initiatives régionales | 33 |
| 5. LES STOCKS PUBLICS, UNIQUE OUTIL POUR RENDRE LE COMMERCE INTERNATIONAL PLUS ÉQUITABLE ? | 38 |
| Les mesures globales de soutien (MGS) additionnelles | 38 |
| Les mécanismes de sauvegarde spéciale (MSS) | 39 |
| Les aides de la boîte verte | 40 |
| CONCLUSION | 42 |

INTRODUCTION

Le commerce international de matières agricoles est *théoriquement* sous-tendu par une logique libre-échangiste. Celle-ci pousse à la spécialisation des modèles agricoles, car elle tire profit des avantages comparatifs pour chaque pays ou région du globe. Ce faisant, le libre marché met en concurrence des agricultures aux productivités et aux ressources inégales et contribue à menacer les agriculteur-ice-s de petite surface des pays du Sud global, tout en soumettant le prix des matières premières agricoles aux fluctuations d'un marché de plus en plus financiarisé¹.

Si ce modèle a permis une circulation massive des denrées agricoles et aux agricultures de se spécialiser, participant ainsi à renforcer la disponibilité alimentaire (pilier 1 de la sécurité alimentaire), il a en revanche aggravé les inégalités, notamment entre agriculteur-ice-s. Ce modèle agricole n'a donc pas relevé le défi de l'accessibilité (pilier 2) (733 millions de personnes souffrent de la faim en 2023²) et n'a pas davantage soutenu les revenus des agriculteur-ice-s. De plus, les fluctuations parfois soudaines des marchés boursiers soumettent les populations à l'instabilité de l'approvisionnement (pilier 3), accroissant leur insécurité alimentaire. Cela peut entraîner des conséquences dramatiques comme lors des crises alimentaires de 2007, 2011 et, dans une moindre mesure, comme observé lors de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022 (23 millions de personnes supplémentaires souffrant de sous-alimentation chronique³). Le libre-échange n'est donc pas une réponse adaptée au commerce agricole et les denrées alimentaires ne devraient pas être considérées comme des marchandises quelconques.

Pourtant, la situation est encore pire que cela, car le commerce international actuel est loin d'être celui d'une situation de concurrence libre et non faussée. Que l'on considère pour s'en convaincre les soutiens massifs dont bénéficient l'agriculture des pays les plus riches, les entraves que rencontrent les pays du Sud global pour développer la leur ainsi que les pouvoirs de marché et les informations privilégiées sur l'évolution des cours dont disposent les grandes sociétés de négoce de matières premières.

1 Weber, I. et Schulken, M., 2024. « Towards a Post-Neoliberal Stabilization Paradigm for an Age of Overlapping Emergencies: Revisiting International Buffer Stocks Based on the Case of Food », working paper no 602, Political Economy Research Institute (PERI).

2 FAO, 2024. « The State of Food Security and Nutrition in the World 2024 ».

3 FAO, 2023. « Résumé de L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2023 »

Ces aides massives – étatsunienne et européenne en premier lieu – faussent complètement le jeu d'échanges libres avec des effets dramatiques en matière de sécurité alimentaire pour les pays tiers. Il est donc temps de mettre en place des mécanismes de régulation et de stabilisation des marchés pour garantir la sécurité alimentaire et permettre le développement de systèmes alimentaires durables⁴.

De nombreux éléments actuels conduisent donc à s'intéresser à des questions de régulation des marchés : récentes manifestations agricoles pour des revenus décevants qui ont éclaté dans de nombreux pays du monde, phénomènes spéculatifs sur les marchés des céréales suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie et ayant accru l'insécurité alimentaire et l'inflation dans de nombreux pays, avec en toile de fond les réminiscences des crises de 2007 et 2011. Mais aussi de manière plus globale des tensions entre pays qui utilisent parfois l'agriculture en tant qu'outil de pression, des changements environnementaux qui vont inévitablement rendre les productions agricoles plus erratiques et soumettre des populations à des situations d'insécurité alimentaire accrues. Il est donc nécessaire de soutenir les revendications des pays du Sud global, les plus lésés dans les débats, notamment au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), afin d'apporter des réponses aux défis que rencontrent les systèmes alimentaires actuels.

4 *Ibidem.*



1. LES STOCKS PUBLICS, OUTIL HISTORIQUE DE SOUTIEN AUX SYSTÈMES AGRICOLES

a. Stocks publics, systèmes alimentaires et régulation des marchés

Parmi les nombreux outils mobilisables pour réguler les marchés agricoles, les stocks publics pour des raisons de sécurité alimentaire (par la suite simplement nommés « stocks publics ») présentent un intérêt particulier : ce sont des programmes mis en place afin d'acheter, stocker et distribuer des denrées alimentaires. Les produits concernés sont des produits alimentaires contenant des calories ou des nutriments qui les rendent importants pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (les stocks publics de café ou de cacao ne sont p. ex. pas considérés comme des stocks publics de sécurité alimentaire). Les stocks sont gérés par une entité publique qui les détient. La plupart du temps, il s'agit d'une autorité nationale mais elle peut aussi être locale, régionale ou internationale⁵.

Les céréales (riz, maïs, blé et accessoirement des céréales locales) sont les principales denrées couvertes par les stocks publics de par leur capacité de conservation, mais aussi en raison de l'importance stratégique qu'elles revêtent pour les régimes et pour la sécurité alimentaires. Les stocks publics permettent donc d'acheter des céréales à des agriculteur·ice·s lorsque les prix sont les plus bas, au moment de la récolte, à un prix fixe (on parle de « prix administrés » ou « prix du marché »). Dans la plupart des cas, ces stocks sont ensuite redistribués aux ménages les plus pauvres à des prix subventionnés ou sous forme d'aide alimentaire⁶. Le recours aux stocks publics permet donc simultanément de 1. offrir des débouchés aux agriculteur·ice·s et, dans le cas des prix administrés, soutenir l'agriculture régionale ou nationale en offrant des prix planchers aux agriculteur·ice·s, ce qui peut, selon les orientations choisies, soutenir l'agriculture locale et la transition vers des systèmes alimentaires

5 Commission européenne, 2018. « Réserves alimentaires. Utiliser les réserves alimentaires pour améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les pays en développement » rapport de synthèse, Direction générale de la coopération internationale et du développement.

6 Nakuja, T., & Kerr, W. A., 2019. « International Trade and Food Security: Can Public Stockholding Be Dismissed? », International Journal of Food and Agricultural Economics (IJFAEC).

durables ; 2. lutter contre l'insécurité alimentaire en proposant des denrées agricoles aux populations dans le besoin (dimension accessibilité et disponibilité de la sécurité alimentaire) ; 3. limiter la spéculation sur les denrées agricoles en jouant sur le niveau des stocks face à la volatilité croissante des prix sur les marchés internationaux (dimension stabilité)⁷. L'économiste indien Sachin Sharma souligne d'ailleurs ces aspects des stocks publics :



« Pour parvenir à l'autosuffisance en matière de production de céréales alimentaires et protéger les intérêts des agriculteurs à faibles revenus ou à faibles ressources et des consommateurs pauvres, le gouvernement fixe des prix au niveau de l'exploitation et du consommateur par le biais de politiques des prix et de distribution publique de denrées alimentaires, respectivement. »⁸ (p. 36, traduction personnelle)



Note : «marché intérieur» : origine ou destination du produit ;
«prix du marché intérieur» : prix d'achat ou de revente de la marchandise.

Fonctionnement des stocks publics
Source : OCDE, 2018.

7 Mellal A., Derbal A., 2020. « L'OMC et les programmes de stockage publics à des fins de sécurité alimentaire dans les PED : avancées et perspectives », revue Dirassat.

8 Sachin Kumar Sharma, 2016. « The WTO and Food Security. Implications for Developing Countries », Springer.

Soutien aux prix agricoles et à la transition vers des systèmes alimentaires durables

Les programmes de stocks publics (PSP) ont historiquement constitué un outil central dans les politiques agricoles nationales ou régionales à travers des achats aux agriculteur·ice·s à prix subventionnés.

Au niveau européen, la politique agricole commune (Pac) de l'Union européenne (UE) d'avant 1992 consistait en un prix minimum d'achat garanti aux producteur·ice·s via une protection douanière et des appels d'offre par les autorités publiques à ce niveau de prix. En baissant les prix minimum, la réforme de 1992 et les suivantes ont fortement amoindri la portée de cette politique, la réduisant à une logique de filet de sécurité. Mais la Pac a tout de même garanti aux producteur·ice·s une stabilité leur permettant de se développer (selon les standards de la Révolution verte) entre les années 1960 et 1990. Aux États-Unis, pendant plus de 50 ans, les politiques agricoles comportaient un mécanisme de soutien des prix et de contrôle de l'offre via des stocks publics et de la mise en jachère. Un virage est enclenché avec la *Farm Bill* de 1985 actant la réduction des niveaux de soutien et le renforcement de la place des paiements directs. Ces réformes ont conduit à la fonte des stocks publics :



« Les États-Unis ont modifié leur politique en 1985 et ont réduit considérablement les stocks publics au cours des années suivantes. L'Union européenne a modifié sa politique céréalière à partir de 1992 et a réduit ses stocks (y compris ses stocks d'intervention). L'impact combiné des changements de politique dans ces pays a abouti à une réduction de plus de moitié de leurs stocks, en prenant comme référence le pic de 1999. Les stocks mondiaux de céréales ont également été touchés, le niveau des stocks passant de 31 pour cent des usages totaux en 1999 à 18 pour cent en 2003, soit le niveau le plus bas depuis le milieu des années 1970. » (p.65)

Toujours est-il que ces politiques agricoles démontrent que des programmes de soutien et de régulation des marchés ont été un des facteurs expliquant que les agricultures européenne et étatsunienne soient aujourd'hui parmi les plus productives au monde : la stabilisation des prix a permis d'améliorer l'accès au financement bancaire et l'augmentation de la productivité du travail¹⁰.

Les achats à prix fixe assurent donc aux agriculteur·ice·s une source de revenus pérenne et suffisante. Pour les pays du Sud global, cette stabilité représente un élément essentiel pour lutter contre la pauvreté du monde paysan. Les PSP peuvent ainsi contribuer à une sécurité alimentaire et nutritionnelle accrue¹¹. Ce soutien aux prix de vente profite toutefois davantage aux grand·e·s producteur·ice·s qu'aux petit·e·s étant donné un volume de vente plus important. La typologie des exploitations d'une région couverte par des PSP revêt une importance particulière pour veiller à ne pas pousser à la surproduction ou à avantager les grandes exploitations : en Afrique de l'Ouest, p.ex., la prédominance des petites et moyennes exploitations est propice aux achats à prix administrés (ce qui n'est pas pratiqué par l'Ecowap) alors qu'en Afrique

9 Commission européenne, 2018. Art. cité.

10 South Centre, 2015. « WTO's MC10: Agriculture Negotiations- Public Stockholding », Analytical Note SC/TDP/AN/MC10/3.

11 Commission européenne, 2018. Art. cité.

australe la cohabitation de très grandes exploitations avec des très petites aura tendance à avantager les premières au détriment des secondes.

Par ailleurs, en stimulant l'investissement agricole et en orientant les choix de production et de commercialisation, les PSP permettent également d'avoir une production alimentaire plus substantielle, des systèmes agricoles plus productifs, une main d'œuvre agricole et un tissu d'emplois plus important en amont et en aval de la production¹². En outre, combinés à d'autres incitatifs commerciaux, les PSP peuvent appuyer la transformation des systèmes alimentaires, que ce soit au travers des modes de production en conditionnant les achats publics à l'adoption de pratiques agroécologiques, en stimulant l'adoption de variétés plus résistantes aux changements environnementaux ou à l'utilisation d'engrais et de pesticides biologiques. Mais les PSP peuvent tout aussi bien transformer les systèmes alimentaires au travers des méthodes de commercialisation en poussant les agriculteur-ice-s à se regrouper en coopératives ou dans des organisations de producteur-ice-s, ce qui aurait pour avantage d'améliorer leur représentativité et leur poids au sein de la chaîne de valeur. Ce faisant, les choix promus par les PSP ont le potentiel de contribuer à la transition vers des systèmes alimentaires plus diversifiés et durables¹³.

Gestion des crises alimentaires et lutte contre la spéculation

Les PSP présentent bien des intérêts en matière de soutien aux agriculteur-ice-s en offrant des débouchés et un prix minimum d'achat, mais ils bénéficient aussi à la population en assurant la disponibilité de denrées à prix subventionnés. Les PSP ont par ailleurs des effets positifs sur la stabilisation des cours des matières premières agricoles au travers d'une limitation de la spéculation. Ces deux derniers facteurs sont autant de moyens de maîtriser la sécurité alimentaire.

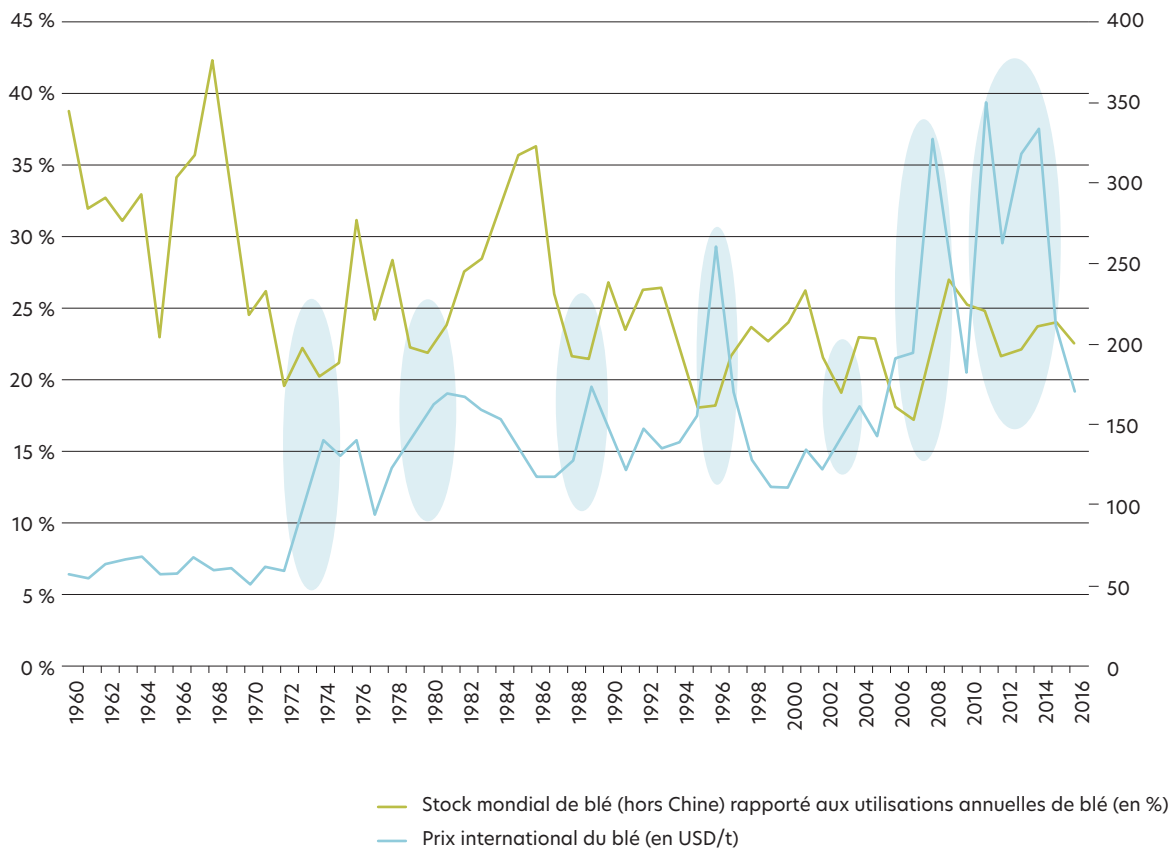
Comme les travaux de l'économiste Franck Galtier l'ont mis en lumière, le prix des principales céréales sur les marchés agricoles est intimement lié au niveau des stocks totaux (publics et privés). Pour le cas des crises de 2007/08 et 2011, on voit des corrélations très claires, ce qui souligne que les crises ont plus de chance de se produire lorsque le niveau des stocks est faible. Cette corrélation a conduit l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) au travers de son Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS) à monitorer cette évolution. Cette volonté politique soutient donc l'idée qu'un niveau minimum de stocks serait suffisant pour limiter les hausses brutales et la propagation des crises alimentaires, ce qui soulève le besoin de financer de tels programmes¹⁴.

¹² *Ibidem*.

¹³ Weber, I. et Schulken, M., 2024. Art. cité.

¹⁴ Commission européenne, 2018. Art. cité.

Stock mondial rapporté aux utilisations annuelles et prix international du blé



Source : Galtier, F., 2018.

Ces variations du cours des matières premières agricoles affectent tout particulièrement les pays les plus dépendants aux importations de denrées agricoles de base (pays du Moyen-Orient et du Maghreb, Mozambique, Zimbabwe, Rwanda...)¹⁵. De par leur faible production domestique, ces derniers sont extrêmement sensibles aux variations des cours mondiaux des céréales et c'est d'ailleurs dans les pays du monde arabe qu'on eut lieu les premières émeutes de la faim, point de départ de la crise de 2007/08. Les pays peu connectés au marché international (comme les pays enclavés d'Afrique de l'Ouest) présentent aussi des cas intéressants pour mettre en place des PSP, car ce sont ici des délais d'importation plus importants qui, en cas de mauvaise récolte, peuvent initier une situation d'insécurité alimentaire critique. Enfin, le cas des céréales non échangeables, c-à-d que l'on ne trouve pas sur les marchés internationaux (comme le mil, le sorgho...), sont des situations où les PSP sont le plus utiles. C'est donc prioritairement dans les pays réunissant ces conditions qu'il est nécessaire d'appuyer la création ou le développement de PSP déjà existants¹⁶.

Les stocks publics sont donc un outil pertinent pour de nombreux pays du Sud global pour juguler leurs problèmes d'intempéries, de mauvaises récoltes ou de tout autre événement pouvant conduire à des ruptures d'approvisionnement. De plus, si des pays à la population importante et fortement importateurs de céréales comme

¹⁵ Weber, I. et Schulken, M., 2024. Art. cité ; Sharma, S.K., 2016. Art. cité.

¹⁶ Commission européenne, 2018. Art. cité.

l'Égypte ou les pays du Maghreb connaissent une pénurie et vont s'approvisionner sur les marchés internationaux, il existe un risque réel de propagation des crises. Et c'est bien ce qu'il s'est passé en 2007 : 50 % des hausses de prix sur le marché du riz étaient dues à des réactions de panique face à la peur de la rupture (les 50 % restant étant dû à des restrictions d'exportation de la part des pays producteurs)¹⁷. L'intérêt des PSP est donc bien de contenir les crises alimentaires, d'éviter leur propagation à d'autres pays ou régions du monde. Frank Galtier souligne d'ailleurs cet aspect positif des PSP :



« Le fait de détenir des stocks change tout. Les pays frappés par une mauvaise récolte peuvent absorber le choc par leurs propres moyens au lieu de transmettre l'instabilité sur les marchés internationaux en réduisant leurs exportations ou en augmentant leurs importations »¹⁸. (p.64)

Pourtant, comme évoqué, la confiance mise dans un approvisionnement en provenance des marchés internationaux promue notamment par l'OMC a conduit à l'abandon progressif des politiques de soutien aux PSP. Les crises alimentaires de 2007/08 et 2011 sont venues rebattre les cartes et ont donné un nouveau souffle aux PSP, car de nombreux pays du Sud global y ont vu là une solution pour éviter que de telles explosions des prix entraînent des conséquences catastrophiques sur la sécurité alimentaire (75 millions de personnes supplémentaires souffrant de malnutrition suite à la crise de 2007/08, selon la FAO¹⁹).

STOCK DE RIZ JAPONAIS ET LA CRISE DE 2007/08

La crise de 2007/08 est, à ce titre, riche d'enseignement : si les causes de la crise sont multiples et complexes, il existe une forme de consensus pour relier le niveau historiquement bas des stocks de céréales avec l'ampleur et la propagation de la crise²⁰. La sortie de crise, elle, se fera en partie grâce à l'intervention des stocks publics. C'est en effet la capacité à libérer une quantité importante de grains sur des marchés tendus qui va être un des facteurs jouant sur la fin de l'emballement des cours des matières premières et donc un abaissement des prix.

17 *Ibidem*.

18 Commission européenne, 2018. Art. cité.

19 OCDE-FAO, 2008. « Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2008 », OCDE et FAO, Genève et Rome.

20 *Ibidem* ; Wright, B., 2012. « International Grain Reserves And Other Instruments to Address Volatility in Grain Markets », *The World Bank Research Observer*.

L'Accord sur l'agriculture (AsA) de l'OMC (cf. partie 3) prévoit dans son texte un accès minimum de leur marché que les pays développés^{*21} s'engagent à respecter pour certains produits agricoles : ces pays ont l'obligation d'importer au minimum 5% de leur consommation annuelle sous forme de contingents tarifaires à tarif faible ou nul, et ce, afin de maintenir un accès minimal à leur marché, pour les pays en développement* notamment. Il existe au total plus de 1370 contingents tarifaires de ce type qui représentent des engagements contraignants pour les États membres²².

Lors de son adhésion à l'OMC, le Japon a été contraint par les États membres, en respect desdits contingents tarifaires, à importer annuellement 5% de sa consommation de riz. En 2007, cette quantité était égale à 770 000 tonnes de riz. Ne correspondant pas aux habitudes de consommation, ce riz n'est pas consommé localement. Il est donc stocké et une partie est distribuée sous forme d'aide alimentaire à d'autres pays, vendue à des transformateurs ou utilisée dans la nourriture pour animaux. Le Japon n'est évidemment pas autorisé à réexporter ce riz. Pourtant, au vu de la gravité de la crise qui a surgi en 2007, des pressions ont été exercées pour que le Japon libère une partie de ses stocks afin de faire redescendre le cours mondial du riz. Après de multiples atermoiements diplomatiques, les États-Unis ont fait savoir qu'ils ne s'opposeraient pas à la réexportation des stocks de riz japonais (provenant majoritairement d'exportations étasuniennes) et qu'ils feraient preuve de laxisme sur les engagements d'achat pour les années 2007 et 2008 du Japon²³.

Bien que finalement ces réexportations n'aient pas eu lieu, elles ont suffi à dégripper les marchés financiers : face à la potentielle chute des prix, les pays exportateurs ont supprimé les prohibitions d'exportations et les pays importateurs ont décidé d'attendre afin de se les procurer à moindre coût²⁴.

Cet exemple dans le cas du riz montre bien que les phénomènes d'emballerment et de bulle spéculative inhérents au fonctionnement des marchés actuels peuvent être maîtrisés et, à tout le moins, atténués *via* le recours aux stocks publics.

21 * : nous reprenons les termes « pays développés » et « pays en développement », car ce sont les catégories officielles utilisées dans le jargon de l'OMC. Cependant, nous gardons une approche critique vis-à-vis de termes qui se fondent sur une idéologie occidentale développementaliste. Nous conserverons donc une astérisque à chaque utilisation de ces termes dans cette publication.

22 OMC, « Accès au marché », consulté le 27 juin 2024.

23 Galtier, F., 2022. « Intervenir sur les biocarburants et sur le stock OMC de riz du Japon pour stabiliser les prix alimentaires mondiaux », Perspective, Cirad.

24 *Ibidem*.

Le recours aux stocks publics joue un rôle dans la régulation des crises agricoles en permettant une réduction de la dépendance aux marchés internationaux et en atténuant la propagation des crises alimentaires. Les PSP protègent donc les agriculteur·ice·s et les consommateur·ice·s les plus vulnérables d'un marché ouvert et fluctuant.

L'actualité de ces dernières années (pandémie Covid, guerre en Ukraine, manifestations agricoles) a remis en lumière toutes les fragilités de nos systèmes alimentaires, des chaînes d'approvisionnement mondialisées et la précarité aussi bien des consommateur·ice·s que des agriculteur·ice·s. Ces crises seront amenées à se reproduire au vu de l'exacerbation des phénomènes climatiques extrêmes, de la financiarisation croissante du secteur agricole et des tensions géopolitiques entre blocs antagonistes. Cette instabilité croissante pose la question de la place des PSP comme outil pivot dans la gestion des crises alimentaires, dans le contrôle de l'inflation, dans le soutien à des revenus décents pour les agriculteur·ice·s et dans la transition vers des systèmes alimentaires durables²⁵.

b. Limites des stocks publics

Cependant, les PSP ne sont pas un outil parfait et présentent de nombreuses limites.

Pour le marché interne, du côté de la production, ils peuvent conduire à une dépendance trop forte à l'égard des programmes publics. Ceci peut constituer un désincitant et aboutir à un effet d'éviction des investissements privés pour les activités de transformation et de commerce le long de la chaîne de valeur. Cette omniprésence d'une autorité publique sur certaines filières peut, si des mesures adéquates ne sont pas prises, compromettre *in fine* l'investissement et l'adoption de techniques permettant d'améliorer la productivité agricole, par exemple. Du côté de la consommation, ils peuvent orienter de manière trop prononcée la consommation des ménages vers des produits subventionnés, ce qui se fera au détriment d'un régime alimentaire varié. De plus, si certaines parties du territoire ne sont pas desservies par les réseaux logistiques liés aux PSP, ces populations se verront exclues et pourront subir les effets secondaires desdits programmes (prix administrés et limites d'importations impliquant généralement des prix plus élevés sur le marché intérieur). Il faudra alors trouver d'autres moyens d'appuyer ces populations dans le besoin, par des paiements directs par exemple, afin de lutter contre l'insécurité alimentaire²⁶.

Du côté des pouvoirs publics, le coût des PSP reste le principal frein. Une étude de la Banque mondiale en 2012 portant sur les PSP de l'Inde, de l'Indonésie, des Philippines et de la Zambie montrait que leur coût total (comprenant l'acquisition, le stockage, la mise sur le marché, la distribution et les pertes possibles) variait entre 0,5 et 1,5 % du PIB du pays concerné par an²⁷. Ce coût est important pour de nombreux pays du Sud global rencontrant déjà des problèmes structurels de financement de leurs services publics. De plus, si ces programmes sont financés *via* des crédits commerciaux, les intérêts peuvent se rajouter au fardeau du financement. Enfin, si le stockage est

25 Weber, I. et Schulken, M., 2024. *Art. cité*.

26 FAO, 2021. « Public food stockholding - a review of policies and practices ».

27 Banque mondiale, 2012. « Using public foodgrain stocks to enhance food security ».

réalisé dans de piètres conditions, les pertes peuvent parfois être considérables. Par exemple, le cas zambien montre que ces pertes pour le maïs peuvent s'élever entre 15-30 % des céréales achetées en raison d'un mauvais stockage²⁸. Toutefois, le coût des PSP doit être considéré au regard du coût des conséquences de l'instabilité des marchés. L'inflation, la constitution de rente de situation par des acteurs dominants ou le non-accès à l'emprunt peuvent avoir des coûts importants, sans compter les conséquences sociales et en matière d'instabilité politique liées à une crise alimentaire. Un PSP a un coût qui peut d'ailleurs être vu comme un investissement, mais l'absence de PSP peut, elle, coûter beaucoup plus cher dès lors qu'on sort de l'hypothèse que les marchés offrent gratuitement l'équilibre²⁹.

D'un point de vue de la sécurité alimentaire, selon les situations, l'utilisation des PSP méritent d'être mis en comparaison avec d'autres dispositifs. En effet, en prenant en compte la contrainte financière, mais aussi les coûts opérationnels en matière de distribution et de coordination avec d'autres entités publiques, se pose la question de l'efficacité des PSP pour l'atteinte des objectifs de sécurité alimentaire. Les paiements directs permettent d'atteindre d'excellents résultats si l'objectif est limité au soutien des revenus agricoles, mais ne sont pas applicables dans un grand nombre de pays du Sud global pour des raisons budgétaires et logistiques (très nombreux producteur·ice·s, peu suivi·e·s, parfois dans des zones enclavées) et conduisent à une forme de dumping en offrant à l'industrie agroalimentaire la possibilité d'acheter sous le niveau des coûts de production. De même, les transferts d'argent ont la capacité d'améliorer la sécurité alimentaire des populations très rapidement tout en autorisant une plus grande diversité dans les régimes alimentaires et en leur procurant davantage d'agentivité³⁰. Pour l'autorité publique, cette solution présente l'avantage de réduire les coûts de mise en œuvre des PSP même si les transferts d'argent peinent à cibler les ménages les plus nécessiteux et les programmes sont souvent sous-dimensionnés. De plus, ils ne réduisent pas le problème de l'inflation, ce qui peut, en cas de flambée des prix, annihiler leur potentiel de réduction de l'insécurité alimentaire. Mais les transferts d'argent contiennent surtout des biais en matière de genre (les hommes ont plus souvent la main sur les finances) et d'accessibilité (ils nécessitent des marchés à proximité, ce qui les rend inadaptés aux zones reculées).

Enfin, les effets des PSP sur les échanges internationaux sont sujets à controverse. D'un côté, le soutien à certaines cultures spécifiques peut amener, à large échelle, à des réallocations de production, ce qui aura pour effet de réduire les quantités exportées de x ou y cultures sur le marché international. De plus, les importations du pays concernés peuvent être réduites sur les cultures concernées par les PSP, ce qui peut aussi avoir des impacts sur les pays fournisseurs. Si cette moindre dépendance au marché international peut être souhaitable dans une optique de souveraineté alimentaire, il faut garder en tête que, dans un marché internationalement connecté, des changements brutaux et massifs peuvent avoir des effets pervers³¹. Ce dernier point sur l'interconnexion des pays joue d'un autre côté en faveur d'un besoin de stocks publics dans les pays très peuplés comme l'Inde ou la Chine : si une mauvaise récolte arrivait dans ces pays, leur demande massive de grains tarirait littéralement les marchés internationaux, faisant grimper en flèche les prix. Cet argument plaide donc pour un besoin de PSP afin de protéger les populations des pays peuplés, mais

28 FAO, 2021. *Art. cité.*

29 Courleux, F., 2020. « Ces lieux communs des débats agricoles à l'épreuve du Covid-19 », *Paysans & société*.

30 Terme de sociologie désignant la faculté d'action d'un être et sa capacité à agir sur le monde, les choses, les êtres, à les transformer ou les influencer. L'agentivité constitue par ailleurs le 5^e pilier de la sécurité alimentaire selon le Comité de la sécurité alimentaire mondial (CSA).

31 FAO, 2021. *Art. cité.*

aussi celle des pays ayant des capacités de production internes faibles et donc une dépendance plus grande aux marchés internationaux³².

Les PSP peuvent également revêtir des enjeux géopolitiques, de la part des grandes nations agricoles. Le besoin de transparence est un élément crucial pour une généralisation des PSP. Un rapport de l'OMC en 2021 montrait que seulement une fraction de ces programmes étaient notifiés auprès de l'organisation : 34 % des notifications de soutien interne restent en suspens et seulement 24 membres se conforment à 100 % à leurs exigences en matière de notification³³. Une amélioration de la transparence conduirait indéniablement à faciliter les négociations et à apaiser les tensions entre pays aux vues antagonistes.

À RETENIR :

- > Les PSP sont des outils intéressants pour réguler le commerce agricole international. Ils permettent de :
 - Soutenir les revenus des agriculteur·ice·s en achetant les denrées à des prix minimums dits administrés ;
 - Lutter contre l'insécurité alimentaire en fournissant des denrées à prix subventionnés ou via de l'aide alimentaire à des populations dans le besoin ;
 - Atténuer la volatilité du prix des matières premières et éviter la propagation des crises alimentaires.

- > Attention cependant qu'ils peuvent impliquer :
 - Une dépendance des agriculteur·ice·s aux achats publics et donc entraîner une stagnation dans la recherche de diversification des modèles agricoles ;
 - Une absence de diversification des régimes alimentaires pour les populations bénéficiant de tels programmes ;
 - Un coût certain pour l'achat et le maintien des stocks pour de nombreux pays du Sud global à mettre au regard du coût croissant de l'absence de stocks en période de crise.

32 Banga R., Sekhar C.S.C, 2015. « Public stockholding of food in India: Can it distort international trade? », CWS/WP/200/ 23, Centre for WTO Studies (CWS) ; Headey, D., 2011. « Rethinking the global food crises: The role of trade », *Food Policy*, International Food Policy Research Institute (IFPRI).

33 JOB/AG/197 cité dans Glauber J. & Sinha, T., 2021. Art. cité.

2. STOCKS PUBLICS ET OMC

a. L'AsA et la régulation du commerce international agricole

Initié en 1995 lors de la mise en place de l'OMC, l'Accord sur l'agriculture (AsA) fait office de cadrage général pour le fonctionnement et la régulation des marchés agricoles au niveau international. L'AsA entérine une libéralisation des échanges entre pays membres, ce qui pousse les États à se reposer sur le marché international pour s'approvisionner en denrées agricoles et les contraint surtout dans l'adoption de mesures au niveau national qui pourraient entraver la libre circulation des biens et des marchandises, comme p.ex. pour protéger leur marché intérieur en limitant les importations.

Selon les règles actuelles de l'AsA, la mise en place de stocks publics n'est pas restreinte pour autant que l'achat de matière première soit effectué au prix du marché. Si ces denrées sont achetées à un prix fixé par le gouvernement, ces stocks constituent une forme de soutien interne : en fixant un prix minimum d'achat, les PSP sont considérés comme un moyen d'offrir aux agriculteur·ice·s un soutien aux prix, une forme donc de distorsion des marchés agricoles³⁴. En outre, les PSP représenteraient un outil de pression géopolitique et de distorsion du marché de la part des pays producteurs, car ils permettent de faire fluctuer les prix à la hausse ou à la baisse en stockant ou en relâchant une quantité importante de grains sur le marché.

Pourtant, du point de vue de la sécurité alimentaire, une littérature abondante remet en cause la politique actuelle de l'OMC de par le risque important qu'elle fait peser sur de nombreux pays du Sud global³⁵. Se pose ainsi la question d'une réforme de l'AsA afin de mettre en place des programmes de soutien au monde agricole. Depuis la crise alimentaire de 2007/08 notamment, cette démarche est appelée de leurs vœux par de nombreux pays du Sud global.

La question des PSP fait l'objet d'âpres luttes entre groupes de pays au sein de l'OMC. D'un côté, les gros pays agro-exportateurs (le Groupe de Cairn³⁶ et les États-Unis notamment) qui souhaitent profiter des possibilités offertes par le libre marché pour exporter leur production agricole et veulent donc éviter toute forme de régulations qui

34 Mellal A., Derbal A., 2020. Art. cité.

35 Sharma, S.K., 2016. Art. cité; Mellal, A., Derbal, A., 2020. Art. cité.

36 Regroupant les plus gros pays agro-exportateurs : Canada, Argentine, Australie, Brésil...
cf. : www.cairnsgroup.org.

pourraient nuire à leurs perspectives commerciales. De l'autre, des pays du Sud global avec des problèmes chroniques de sécurité alimentaire (G33³⁷, ACP³⁸ et groupe africain³⁹ selon les catégories OMC) qui recherchent des mécanismes de régulation afin de résoudre les problèmes de pauvreté agricole et d'insécurité alimentaire.

b. Fonctionnement et calcul des stocks publics

L'AsA catégorise les aides publiques agricoles (le soutien interne) en trois catégories : verte, bleue et orange. Les aides des deux premières ne sont soumises à aucune limitation : les aides de la boîte verte sont théoriquement découplées du prix et de la production, ce qui, théoriquement, leur assurent un effet minimal, voire nul de distorsion des échanges agricoles⁴⁰ ; celles de la boîte bleue ne sont pas limitées, à condition que les programmes limitent ou réduisent effectivement la production (art. 6.5 de l'AsA). Les aides de la boîte orange sont, elles, soumises à des restrictions, car ayant des effets de distorsion sur les échanges⁴¹.

Selon l'AsA, les politiques majeures de sécurité alimentaire (achat, stockage, distribution) sont couvertes par la catégorie verte (paragraphe 3 et 4 de l'annexe 2), ce qui rend leurs dépenses en théorie illimitées. Cependant, la note de bas de page 5 de l'annexe 2, qui liste les exemptions de réduction de soutien interne, précise :



« les programmes gouvernementaux de détention de stocks à des fins de sécurité alimentaire dans les pays en développement [...] seront considérés comme étant conformes aux dispositions du présent paragraphe, y compris les programmes en vertu desquels des stocks de produits alimentaires à des fins de sécurité alimentaire sont acquis et débloqués à des prix administrés, à condition que la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur [PRE] soit prise en compte dans la [mesure globale de soutien] MGS⁴². »⁴³

En d'autres termes, si les denrées destinées aux stocks publics ou aux programmes d'aide alimentaire sont achetées aux prix du marché, les dépenses de ces programmes ne sont pas limitées. Cette pratique profite principalement aux pays les plus riches, qui ont les moyens financiers de s'approvisionner directement aux prix du marché, comme c'est le cas pour le programme d'aide alimentaire étatsunien (*Food Stamp*). Si ces achats sont faits à prix administrés, la différence de prix entre prix administrés et prix de référence est comptabilisée dans la catégorie orange, car ces programmes

37 Coalition de 47 pays en développement* réclamant plus d'espace politique pour la gestion de l'ouverture de leur marché agricole. Aussi dénommé « *Friends of Special Products* » en agriculture.

Cf. : www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.htm

38 Afrique, Caraïbes, Pacifique.

39 Membres (et observateurs) de l'OMC du continent africain composé de 47 membres.

40 Une littérature extensive a depuis longtemps démontré que les aides de la boîte verte ont des effets de distorsions sur les échanges agricoles. Cf. : CNUCED, 2007. « *Green Box Subsidies: A Theoretical and Empirical Assessment* » ; Rashmi Banga, 2014. « *Impact of Green Box Subsidies on Agricultural Productivity, Production and International Trade* », Centre for WTO Studies (CWS) ; Sharma, S.K., 2016. *Art. cité*. Sharma, S.K., 2016. *Art. cité*.

41 Sharma, S.K., 2016. *Art. cité*.

42 MGS ou mesure globale de soutien est appelée communément la « boîte orange » des soutiens agricoles internes ayant des effets de distorsion des échanges.

43 OMC, 1995. « *Accord sur l'agriculture* ».

sont dès lors considérés comme une politique de soutien au prix⁴⁴, ayant donc des effets de distorsion des échanges. À ce titre, les aides des PSP à des prix administrés sont comptabilisées dans la boîte orange⁴⁵ et donc soumises à un maximum de soutien (la limite de *minimis*).

Or, le de *minimis* pour la boîte orange stipule que les aides sont limitées, pour chaque produit, à 10% de la valeur totale de la production pour les pays en développement* et 5% pour les pays développés* (art. 6.4 de l'AsA). Au-delà de ce pourcentage, qui représente une marge de liberté offerte aux États membres pour financer leur secteur agricole, ces aides se retrouvent dans l'illégalité – donc soumises à de potentielles plaintes de la part des autres États membres. L'espace politique dont dispose la plupart des pays en développement* pour mettre en place ces PSP est de *facto* restreint au de *minimis*.

Pour chaque production agricole, le montant du soutien est estimé selon la formule décrite à l'annexe 3 de l'Accord sur l'agriculture :

$$\text{Prix de soutien} = (\text{prix administré} - \text{PREF}) \times \text{production éligible}$$

Trois composantes entrent dans le calcul :

Le prix de référence extérieur fixe (PREF)

Il s'agit du prix établi « sur la base des années 1986 à 1988⁴⁶ et sera généralement la valeur unitaire (f.a.b.⁴⁷) moyenne du produit agricole initial considéré dans un pays exportateur net et la valeur unitaire (c.a.f.⁴⁸) moyenne du produit agricole initial considéré dans un pays importateur net pendant la période de base. »⁴⁹

Ce prix de référence est anachronique par rapport aux prix du marché actuel. Tout d'abord, les prix mondiaux étaient particulièrement bas dans les années 1980 du fait notamment des exportations subsidiées massives de la Pac de l'UE⁵⁰. Ensuite, si les prix agricoles sont restés relativement stables dans les années 1990 et jusqu'à 2005 (invisibilisant ainsi cette problématique), cette situation ne va pas perdurer : suite aux augmentations de prix qui ont amené aux crises de 2007 et 2011, ces derniers ne reviendront jamais au niveau d'avant 2005 – ils sont restés tendanciellement 50% supérieur au niveau de 2005⁵¹.

44 Pour rappel, la Pac de 1992 et la Farm Bill de 1985 ont supprimé ces soutiens au prix (boîte orange) pour les transformer en paiements directs (boîte verte).

45 Mellal, A., Derbal, A., 2020. Art. cité ; Galtier, F., 2017. « Looking for a Permanent Solution on Public Stockholding Programmes at the WTO: Getting the Right Metrics on the Support Provided », International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) et World Economic Forum.

46 Pour les pays membres de l'OMC depuis sa création.

47 Franco à bord (f.o.b., *free on board*) : valeur du bien mesurée à la frontière du pays exportateur

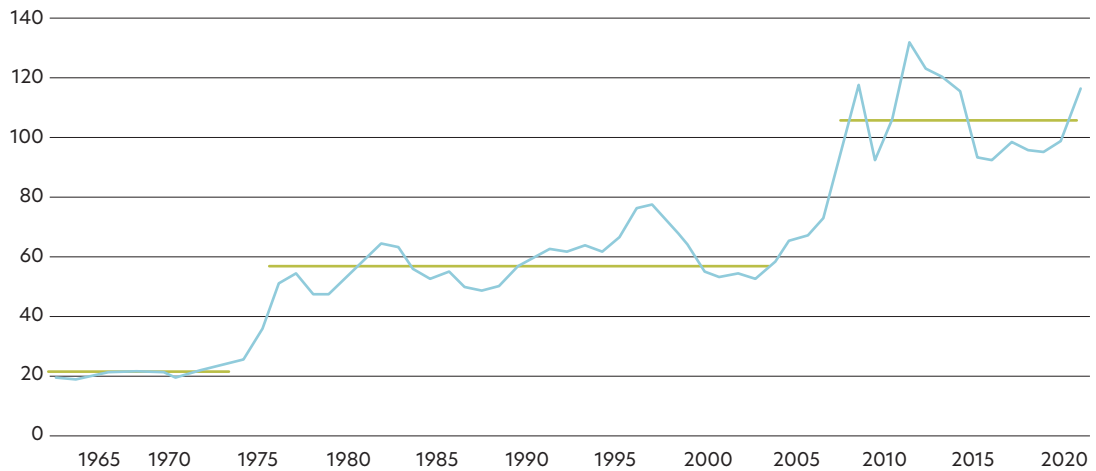
48 Coût, assurance, fret (c.i.f., *cost, insurance, fret*) : valeur du bien mesurée à la frontière du pays importateur, soit le prix f.a.b. additionné des coûts de transports, assurance et fret.

49 Paragraphe 9, annexe 3 de l'AsA

50 Galtier, F., 2023. « Take an inch for a mile. About an error of metrics in WTO rules and its impact on the ability of countries to build public stocks for food security », *Food Policy*.

51 Glauber, J. & Sinha, T., 2021. « Procuring Food Stocks Under World Trade Organization Farm Subsidy Rules: Finding a permanent solution », International Institute for Sustainable Development.

Index des prix agricoles (base 100 en 2014-2016)



Note : les lignes horizontales représentent des périodes de relative stabilité dans les prix.

Source : I Glauber, J. & Sinha, T., 2021 sur base des données de la FAO, 2021.

Le prix de référence demanderait donc à être mis à jour afin de prendre en considération l'inflation et ainsi obtenir des possibilités de financement des PSP plus importantes⁵². Le PEF gagnerait en pertinence s'il était aligné sur le prix courant sur les marchés internationaux. C'est d'ailleurs un enjeu majeur pour les pays en développement*.

Cet effet d'inflation peut aussi être amplifié par la devise choisie. L'AsA ne stipule en effet pas quelle devise doit être utilisée pour le choix du PEF : il peut donc s'agir de devises nationales ou, plus généralement, du dollar. L'évolution des taux de change des devises vis-à-vis du dollar entre la période de référence et aujourd'hui peut renforcer cette différence. Un facteur qui joue en défaveur des pays aux revenus les plus faibles, car l'usage d'une devise locale qui perd de sa valeur face au dollar augmente le biais du choix de la période de référence⁵³.

Il convient toutefois de noter des différences qui peuvent être importantes entre pays : sur les 136 membres en 2024 sujets aux limites du soutien interne, 106 ont pour période de référence les années 1986-88, car ils sont membres depuis le début de l'OMC. Pour la Chine, la période de référence est 1996-98 ; le Vietnam, 1999-2001 ; la Russie, 2006-08... Le PEF peut ainsi tourner à l'avantage des membres si pour ces années-là le PEF est plus élevé que le prix du marché actuel ; et les désavantager s'il est en-dessous du prix actuel (ce qui est le plus souvent le cas). Toujours est-il que cette situation mériterait d'être égalisée entre tous les membres en adoptant un PEF selon les prix du marché actuel⁵⁴.

52 Sharma, S.K., 2016. Art. cité ; *ibidem* ; Commission européenne, 2018. Art. cité.

53 Galtier, F., 2017. Art. cité.

54 *Ibidem*.



La production éligible

La production éligible est définie comme « la quantité produite pouvant bénéficier du prix administré appliqué »⁵⁵. Il existe de multiples interprétations du périmètre de la production éligible, mais la jurisprudence de l'OMC a déjà clarifié (cas Corée du Sud-viande de bœuf en 2000) que la production éligible concernait la production nationale totale, à moins que la quantité concernée par les achats de stocks publics soit précisée en amont⁵⁶.

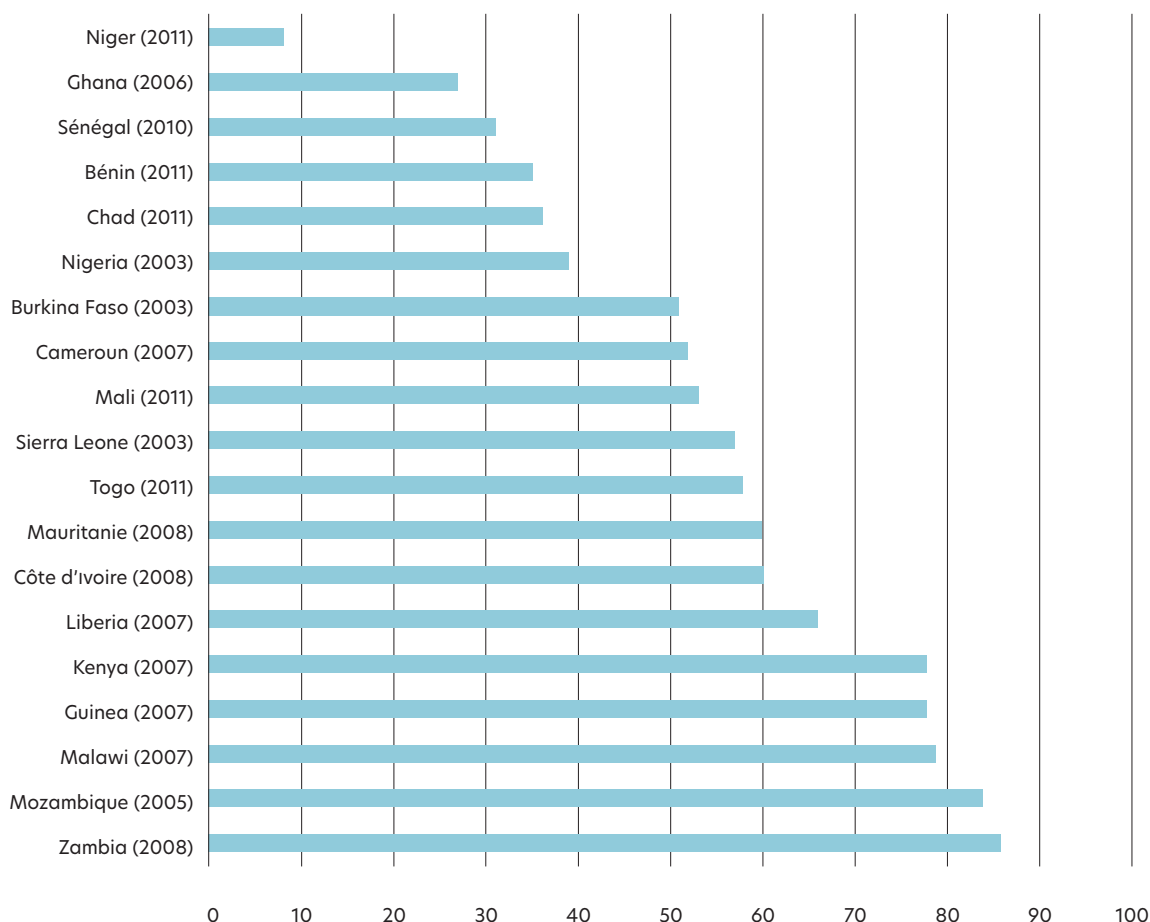
En adoptant cet indicateur (la quantité nationale totale), l'AsA assume que les agriculteur-ice-s vendent l'entièreté de leur production. Cette méthode de calcul ne prend donc pas en compte les quantités achetées par les ménages agricoles en plus de celles qui sont utilisées pour l'autoconsommation, ni celles vendues sur le marché au prix du marché. Si l'on reprend les données agrégées par Galtier en 2017, cette dernière est pourtant particulièrement importante dans les pays en développement* où l'agriculture de petite surface occupe une part importante de la population et constitue leur premier moyen de subsistance⁵⁷.

55 Paragraphe 8, annexe 3 de l'AsA.

56 Galtier, F., 2017. *Art. cité.*

57 Galtier, F., 2017. *Art. cité.* ; I Glauber, J. & Sinha, T., 2021. *Art. cité.*

Pourcentage de maïs auto-consommé par les agriculteur·ice·s de certains pays africains



Source : I Glauber, J. & Sinha, T., 2021 sur base des données de Galtier, 2017

L'adaptation du calcul de la production éligible prenant en compte l'autoconsommation ainsi que les ventes des ménages aux prix du marché connaît néanmoins une contrainte liée à la collecte de ces données. Celle-ci peut s'avérer délicate quand il s'agit de mesurer et d'évaluer les quantités autoconsommées par les agriculteur·ice·s dans des pays où les institutions pâtissent d'un manque de moyens humains et financiers.

Le prix administré

Enfin, un dernier biais de la méthode de calcul adoptée par l'OMC vient du fait que le prix utilisé dans le calcul du prix de soutien applique le prix administré à l'ensemble de la production et pas seulement à la partie de la production qui est vendue aux PSP. Cette approche ignore la composante « vente sur le marché » et « auto-consommation » des ménages agricoles. L'hypothèse qui sous-tend cette idée est que le prix administré détermine entièrement le prix intérieur, ce qui impliquerait que les agriculteur·ice·s qui vendent sur le marché intérieur bénéficient du prix administré, ce qui est évidemment faux. À moins d'un achat massif à l'échelle nationale ou dans certaines conditions spécifiques⁵⁸, les achats réalisés par les PSP s'effectuent le plus souvent à une échelle locale et/ou régionale et sont donc souvent trop faibles à l'échelle na-

⁵⁸ Par exemple, dans les pays en développement* où la part auto-consommée par les agriculteur·ice·s est importante, il est alors plus facile pour les achats de PSP d'avoir un impact significatif sur les prix du marché intérieur.

tionale pour influencer substantiellement sur le prix du marché intérieur. De plus, cette hypothèse isole les politiques d'achat pratiquées par les PSP alors que celles-ci s'intègrent à d'autres mesures de régulation : la quantité de denrées libérées sous forme de vente à prix subventionnés ou de distributions gratuites (aide alimentaire) aura tendance à contrebalancer, voire à annuler l'effet sur les prix des achats de PSP. En définitive, il semble exagéré et erroné de confondre prix administré et prix du marché intérieur⁵⁹.

Les biais relevés dans les méthodes de calcul des prix de soutien de l'OMC - et donc les possibilités offertes pour les PSP - surestiment fortement le soutien interne effectivement apporté par les pays en développement*, ce qui réduit d'autant l'espace politique dont ils disposent réellement. Ces pays sont donc discriminés par les termes du débat tels qu'édictés dans l'AsA. L'ironie de l'histoire est que ces limitations n'étaient pas en vigueur pour les pays développés* quand, entre les années 1950 et 1990, ils (UE et États-Unis notamment) finançaient et protégeaient massivement leur secteur agricole, ce qui a permis de les rendre aujourd'hui si compétitif sur le marché international (soutien ensuite converti en aides de la boîte verte ou en MGS additionnelles, voir chapitre 6). Au-delà des limitations budgétaires auxquelles les pays en développement* font face, les restrictions imposées par l'AsA grèvent leurs possibilités de mettre en place des mécanismes de soutien à leur secteur agricole pour lutter contre l'insécurité alimentaire de leur population. Des modifications substantielles sont donc nécessaires à apporter à l'Accord sur l'agriculture et de nombreuses propositions ont été élaborées en ce sens.

À RETENIR :

- > L'OMC contrôle et limite le soutien interne des États membres afin d'éviter toute distorsion des échanges commerciaux ;
- > En achetant à prix administrés, les PSP fournissent une forme de prix d'achat minimum et les subventions impliquées sont considérées comme des subventions de la boîte orange, sujettes donc à limitation par l'AsA ;
- > Le calcul de l'OMC surestime pourtant largement le soutien réellement offert au travers de 3 biais :
 - Période de référence fixe qui ne tient pas compte de l'inflation des prix agricoles ;
 - Pas de prise en compte de l'autoconsommation des agriculteur·ices, ni les ventes faites aux prix du marché, ce qui surestime la part vendue aux PSP ;
 - La subvention ou le soutien des prix n'est pas basé sur les ventes réelles des agriculteur·ice·s ayant bénéficié du prix administré, ce qui surévalue les ventes sur le marché et *in fine* les revenus des agriculteur·ice·s.

59 Galtier, F., 2023. Art. cité.

3. LE SUD GLOBAL POUR LA RÉAPPROPRIATION DES STOCKS PUBLICS

a. Bali, la promesse d'une solution permanente

Face aux embuches posées par les règles en vigueur à l'OMC et au coma profond du cycle de Doha⁶⁰ - le cycle étant toujours ouvert depuis 23 ans ! - les pays en développement* commencent à s'organiser pour obtenir l'espace politique nécessaire au développement de leur secteur agricole et lutter contre les problèmes chroniques d'insécurité alimentaire de leur population. Ainsi, dès 2008, l'Inde a tenté de promouvoir sa politique de stockage public et son potentiel face aux crises alimentaires auprès des autorités étasunienne et européenne, mais s'est heurtée à une fin de non-recevoir. En pleine crise alimentaire, l'échec de discussions constructives et les accusations mutuelles sur les responsabilités de la crise⁶¹ ont fait voler en éclat l'idéologie néolibérale contenue dans l'AsA. Ces événements ont participé au blocage du multilatéralisme et à la dormance du cycle de Doha.

En 2012, le G33 accélère le processus de négociations en déposant une série d'amendements relatif au document d'ébauche sur l'agriculture⁶² qui servira de base pour les négociations lors de la 9^e conférence ministérielle à Bali en 2013. Ces propositions comportent notamment une modification des exigences liées aux PSP en retirant du calcul du soutien interne (catégorie orange) les achats subventionnés de denrées alimentaires et donc autorisant de telles subventions à entrer dans la boîte verte.

60 Le cycle de Doha, entamée en 2001, promettait, en matière agricole, de réguler les aides des pays développés* ayant des effets de distorsion des échanges, une amélioration substantielle de l'accès au marché et la réduction puis l'élimination de toutes formes de subventions à l'exportation. L'enlisement des négociations a mené à l'abandon du cycle en 2006 et cela reste toujours à l'heure actuelle une pierre d'achoppement entre pays développés* et pays en développement*.

61 The New York Times, « Indians Find U.S. at Fault in Food Cost », 14 mai 2008.

62 TN/AG/W/4/Rev.4, paragraphe 1-3 de l'annexe B (p. 39) :

www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agchairtxt_dec08_a_e.doc

Cf. : Bellmann, C., Hepburn J., Krivonos E., Jamie Morrison J., 2013. « G-33 proposal: early agreement on elements of the draft Doha accord to address food security », International Centre for Trade and Sustainable Development.

Cette modification de l'AsA aurait permis aux pays en développement* de pouvoir subventionner de manière illimitée leurs PSP à des prix administrés⁶³.

Malheureusement, les membres n'ont pas réussi à s'accorder sur un tel texte, ce qui a conduit les discussions dans une impasse. Cependant, les États se sont entendus sur une clause de paix dans laquelle :



les Membres s'abstiendront de contester, dans le cadre du Mécanisme de règlement des différends de l'OMC, le respect par un Membre en développement de ses obligations au titre des articles 6:3 [MGS] et 7:2 b) [de minimis] de l'Accord sur l'agriculture en ce qui concerne le soutien accordé pour les cultures vivrières essentielles traditionnelles conformément aux programmes de détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire existant à la date de la présente décision⁶⁴.

Cet accord stipule en outre que « les Membres s'engagent à mener le programme de travail mentionné au paragraphe précédent [une solution permanente] dans le but de l'achever au plus tard à la onzième Conférence ministérielle. »⁶⁵. Il s'agit d'une solution temporaire trouvée faute de compromis politique et qui doit aboutir endéans les 4 ans à une solution permanente. Cet accord a ensuite été précisé par la décision du Conseil général du 28 novembre 2014⁶⁶.

Bien qu'elle représente un pas positif pour les pays en développement*, cette clause est assortie de conditions qui rendent sa portée effective limitée :

- « cultures vivrières traditionnelles » : la clause ne s'applique pas à l'ensemble des denrées alimentaires, mais seulement aux « produits agricoles primaires qui sont des aliments de base prédominants du régime traditionnel de la population d'un Membre en développement. »⁶⁷;
- « existant à la date de la présente décision » : sont seulement inclus dans la clause de paix les programmes existant antérieurement à la décision, ce qui implique que tout nouveau programme développé après 2013 ne bénéficiera pas des exemptions ;

63 L'ajout proposé en gras par le G33 de la note de bas de page 5 de l'annexe 2 de l'AsA suggérait : "governmental stockholding programmes for food security purposes in developing countries whose operation is transparent and conducted in accordance with officially published objective criteria or guidelines shall be considered to be in conformity with the provisions of this paragraph, including programmes under which stocks of foodstuffs for food security purposes are acquired and released at administered prices, provided that the difference between the acquisition price and the external reference price is accounted for in the AMS. **However, acquisition of stocks of foodstuffs by developing country Members with the objective of supporting low-income or resource-poor producers shall not be required to be accounted for in the AMS.**"

64 WT/MIN(13)/38.

65 *Ibidem*.

66 WT/L/939. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/L/939.pdf>

67 Note de bas de page 2 du WT/MIN(13)/38.



- obligation de notification : les obligations de notifications exigées de la part des États membres sont coûteuses et parfois impossibles à mettre en place pour les pays aux revenus les plus faibles (quantité et qualité de la collecte, du nettoyage, de l'analyse, de l'interprétation et de la communication des données, sous le format imposé par l'OMC). De manière générale, très peu de pays en développement* sont en mesure de respecter le suivi des notifications dans le cadre des multiples accords de l'OMC ;
- « pas d'effet de distorsion des échanges et pas d'effet défavorable sur la sécurité alimentaire d'autres Membres. » : les PSP devront veiller à ne pas avoir d'effets pervers sur la sécurité alimentaire d'autres membres, sans qu'il soit vraiment précisé comment cet impact devrait être mesuré.

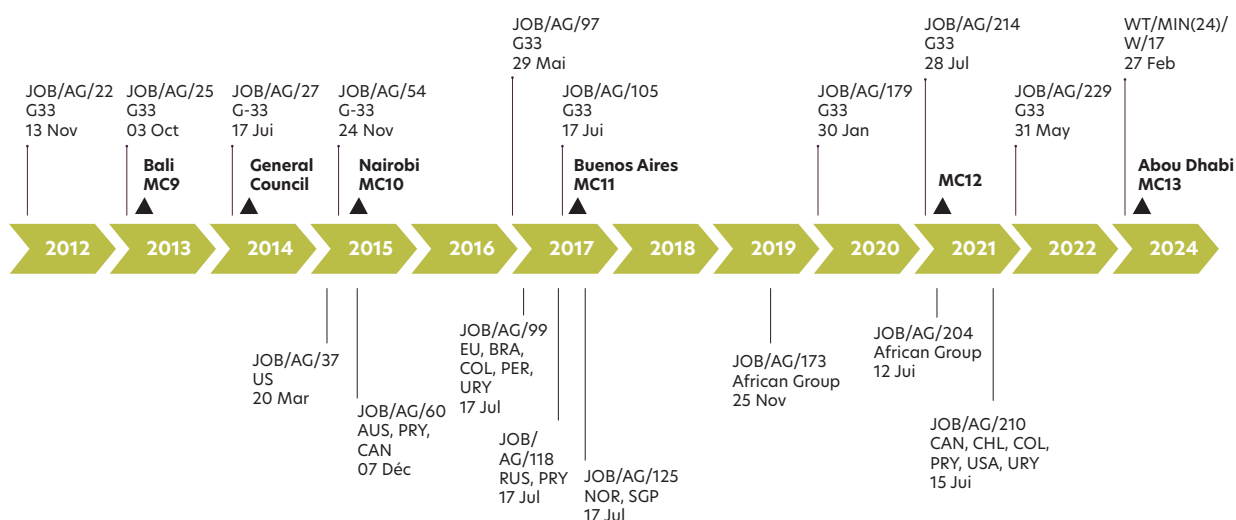
Lors de la 10^e conférence ministérielle de Nairobi en 2015, les membres ont réaffirmé le mandat (WT/MIN(15)/44) qu'une solution permanente soit trouvée d'ici à la 11^e ministérielle de 2017, comme les y engageait la clause de paix. À la 13^e ministérielle de 2024, aucun accord n'était toujours trouvé et les négociations ont fini dans une impasse⁶⁸...

68 Défis Sud, « L'OMC, une institution en berne », 21 mars 2024.

b. L'indéflectible recherche d'une solution permanente

La clause de paix est donc toujours en vigueur, mais pour les pays en développement* il demeure essentiel de trouver une solution permanente, car cette clause est précaire et est déjà remise en question par les pays agro-exportateurs. De nombreuses propositions du G33 notamment ont été déposées afin de faire évoluer les négociations.

Frise chronologique des propositions déposées sur la question des PSP (2012-2024)



Source : IISD, 2021 et création de l'auteur.

Les dernières propositions en date portées par plus de 80 pays, soit la moitié des membres de l'OMC, ont été déposées en mai 2022 (JOB/AG/229 : « Public Stockholding for Food Security Purposes. Proposal by the African Group, the ACP, and G33 ») et en février 2024 (WT/MIN(24)/W/17)⁶⁹. Ces propositions mettent sur la table un nouveau calcul du prix de référence basé sur les cinq dernières années⁷⁰, une prise en compte de l'inflation excessive ainsi qu'une modification de « production éligible » à « achat réel ». Selon ces propositions, de tels programmes devraient comprendre : un achat à prix administrés, de la revente à prix subventionnés, un engagement de transparence et le respect de critères officiels. Les propositions contiennent finalement des amendements précis à l'AsA de façon, pour les pays concernés, à pouvoir bénéficier de l'espace politique nécessaire au financement des PSP.

Toutefois, malgré les propositions susmentionnées, les pays agro-exportateurs ainsi que d'autres pays développés* refusent obstinément de négocier sur cette question. Menés par le Costa Rica, certains pays agro-exportateurs (JOB/AG/243) tentent à présent d'intégrer les achats des PSP dans le niveau absolu total du soutien interne (subventions) et de réduire ce dernier de moitié. De la sorte, les pays en développe-

69 Proposal by the African Group, the ACP, and G33*, « Public stockholding for food security purposes », WT/MIN(24)/W/17, 27 février 2024.

70 Selon la méthode de calcul olympique en ôtant la plus haute et la plus basse donnée et en faisant la moyenne des trois autres années.

ment* engageront davantage d'efforts que les pays développés*, car cette proposition se focalise sur une réduction de l'ensemble des subventions, plutôt que sur les plus inéquitables d'entre elles⁷¹. Ces forts vents contraires soulèvent de sérieux doutes quant à la probabilité que les États membres parviennent à un accord.

Lors de la 13^e conférence ministérielle qui s'est tenue à Abou Dhabi en 2024, les négociations sur le dossier agricole qui incluaient entre autres la solution permanente n'ont d'ailleurs pas abouti et la recherche d'une solution permanente est encore repoussée à 2026. Le projet de texte sur l'agriculture contenait pourtant bien une proposition en ce sens :



« 28. [Conformément à la Décision ministérielle de Bali (WT/MIN(13)/38-WT/L/913), à la Décision du Conseil général (WT/L/939) et à la Décision ministérielle de Nairobi (WT/MIN(15)/44-WT/L/979), **les Membres adoptent une solution permanente telle qu'elle figure à l'annexe [...] de la présente décision.**]

OU



28. [Conformément à la Décision ministérielle de Bali (WT/MIN(13)/38-WT/L/913), à la Décision du Conseil général (WT/L/939) et à la Décision ministérielle de Nairobi (WT/MIN(15)/44-WT/L/979), **les Membres s'engagent à poursuivre et intensifier les négociations sur la DSP au cours des sessions spécifiques du Comité de l'agriculture réuni en session extraordinaire, et à convenir d'une solution permanente à la question de la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire et à l'adopter d'ici à la CM14; cette solution sera disponible pour tous les pays en développement Membres. Les programmes de détention de stocks publics n'auront pas d'effet de distorsion.** »⁷²

À RETENIR :

- > Les pays en développement* ont réussi à obtenir une solution temporaire pour maintenir les PSP existants via la clause de Bali en 2013 ;
- > Mais cette clause est précaire et insuffisante, car elle restreint notamment la mise en place de nouveaux programmes ;
- > Les pays en développement* demandent une solution permanente, promise depuis Bali ;
- > De nombreuses négociations ont eu lieu, mais les pays agro-exportateurs, dont les États-Unis et l'UE, bloquent leur adoption.

71 Sengupta, R., 2024. https://ourworldisnotforsale.net/2024/TWN_agriculture.pdf - Agriculture and Food Security in the 13th Ministerial Conference of the WTO: Going forward or backward?, Third World Network.

72 OMC, « Projet de texte sur l'agriculture », WT/MIN(24)/W/13, 16 février 2024.

4. INITIATIVES NATIONALES ET RÉGIONALES DE STOCKAGE PUBLIC

De nombreux pays ont mis en place des programmes de stocks publics depuis 1995 : en 2021, ils étaient 32 pays à avoir notifié de tels programmes à l'OMC⁷³. Ces derniers ont généralement été mis en place avant 2013 et l'adoption de la clause de paix de Bali.

a. Initiatives nationales

Inde – La *Food Corporation of India (FCI)*

L'Inde est un immense pays agricole et les manifestations qui ont émaillé la vie politique du pays ces dernières années rappellent à quel point ce secteur est stratégique. À juste raison : le secteur agriculture, pêche et foresterie représente 16% du produit intérieur brut (PIB) en 2023⁷⁴ et l'agriculture, à elle seule, emploie 43% des travailleurs-euse-s du pays⁷⁵. La FCI est un organisme public créé en 1964, dépendant du ministère de la Consommation, de l'Alimentation et de la Distribution publique. Ses objectifs sont : 1. fournir aux agriculteur-ice-s des prix rémunérateurs ; 2. rendre les céréales disponibles et à un prix accessible ; 3. maintenir des stocks tampons comme outil au service de la sécurité alimentaire ; et 4. intervenir sur les marchés pour réguler les prix.

Des études ont démontré que les impacts de la FCI sur la stabilisation prix étaient positifs : prix rémunérateurs sur le blé et le riz entre 2006-2012, réduction de la volatilité des prix sur la même période et, enfin, prix d'achat plus stable avec la FCI que sans⁷⁶. Cependant, selon l'*Agricultural Market Information System (AMIS)* mis en place par le G20, l'Inde détenait dans ses stocks, en 2012, respectivement 6 et 7 % de l'utilisation totale de blé et de riz au niveau mondial⁷⁷ ! Ce poids dans le marché mondial des cé-

73 Glauber, J. & Sinha, T., 2021. Art. Cite.

74 Banque mondiale, « Agriculture, forestry, and fishing, value added (% of GDP) », consulté le 5 juillet 2024.

75 Banque mondiale, « Employment in agriculture (% of total employment) », consulté le 5 juillet 2024.

76 Deuss, A., 2015. « Review of the performance and impacts of recent stockholding policies », *Issues in Agricultural Trade Policy: Proceedings of the 2014 OECD Global Forum on Agriculture*, OECD.

77 Saini, S., Kozicka, M., 2014. « Evolution and Critique of Buffer Stocking Policy of India », working paper no 283, *Indian Council for Research on International Economic Relations (ICRIER)*.

réales confère un pouvoir géopolitique immense à la FCI, ce qui peut poser problème en cas de mauvaise gestion ou de mauvaises intentions géopolitiques : entre 2007-2011, face à la montée des prix durant les crises alimentaires, l'Inde a prohibé puis taxé les exportations de riz et de blé afin d'isoler et de protéger son marché intérieur des pics de prix. Ce faisant, cette politique a participé à la flambée des prix dans les pays partenaires de l'Inde. Ensuite, la politique de stockage ne semble pas suivre l'évolution des prix (stockage quand les prix sont bas, relargage quand les prix sont hauts) : la FCI semble continuer d'accumuler quand les prix sont hauts et les phases de déstockage ne semblent logiquement suivent aux phases de stockage⁷⁸.

Cette politique manque de transparence et de franc-jeu. Selon certaines analyses, elle peut même conduire à une augmentation nationale de l'insécurité alimentaire, car la politique de stockage coûte que coûte peut réduire la disponibilité des céréales sur le marché intérieur et *in fine* conduire à une augmentation des prix⁷⁹. Cet état de fait participe à la réticence des pays agro-exportateurs vis-à-vis de la politique de stockage de l'Inde et, plus généralement, des demandes faites pour une solution permanente sur la question des stocks publics. Cette problématique structure d'ailleurs toujours à l'heure actuelle les négociations en matière agricole à l'OMC.

Chine – La *China Grain Reserve Corporation* (Sinograin)

L'agriculture en Chine est un secteur stratégique : combiné à la pêche et à la foresterie, ces secteurs comptent pour 7,1% du PIB en 2023⁸⁰ et 23% de l'emploi total en 2022⁸¹. Afin d'améliorer la productivité du secteur et de renforcer sa sécurité alimentaire, la Sinograin a été créée en 2000. Elle ambitionne de gérer un stock de céréales, d'appuyer l'achat de produits agricoles, de transférer les denrées entre les différentes régions du pays et, enfin, de commercer sur les marchés internationaux.

Malgré des résultats très positifs en matière de réduction de l'insécurité alimentaire et de faim chronique⁸², on retrouve dans les PSP chinois les mêmes écueils que pour les PSP indiens : les stocks chinois se constituent principalement de blé, riz et maïs, mais leur taille exacte est un secret d'État (800 millions de tonnes de produits agricoles selon certaines estimations⁸³). Ce manque de transparence complique l'analyse d'impact des PSP du pays, mais dénote aussi toute les ambitions géopolitique et d'hégémonie que peuvent revêtir de tels programmes. En outre, dans sa politique de stockage/déstockage, Sinograin ne semble pas suivre de manière adéquate les fluctuations du marché, ce qui laisse planer des doutes sur la réalisation de ses objectifs en matière de lutte contre la sécurité alimentaire⁸⁴.

78 Deuss, A., 2015. Art. cité.

79 *Ibidem*.

80 Banque mondiale, « Agriculture, forestry, and fishing, value added (% of GDP) », consulté le 5 juillet 2024.

81 Banque mondiale, « Employment in agriculture (% of total employment) », consulté le 5 juillet 2024.

82 Sharma, S.K., 2016. Art. cité.

83 Courleux, F., 2024. « Une politique alimentaire et agricole européenne pour des temps de guerre », *Pay-sans & Société*.

84 Deuss, A., 2015. Art. cité.

Même si les stocks publics des pays à large population comme la Chine et l'Inde pourraient être améliorés, devraient bénéficier d'une meilleure transparence quant à leur quantité et représentent une menace pour les opportunités commerciales des pays agro-exportateurs, ils restent indispensables pour ne pas assécher les marchés internationaux en cas de mauvaise récolte. En effet, dans ces circonstances, il n'est même pas certain que ces pays pourraient trouver les céréales nécessaires sur les marchés internationaux au vu des quantités de céréales qui y sont échangées ($\pm 10\%$ des céréales mondiales)⁸⁵. Dans tous les cas, des mauvaises récoltes dans ces pays seraient catastrophiques pour la sécurité alimentaire de nombreux pays tiers. Des pays comme l'Inde ou la Chine sont donc contraints de posséder des stocks publics ce qui, par ricochet, contribue à la stabilisation des marchés internationaux dont l'ensemble des États bénéficient également.



85 Headey, D., 2011. Art. cité.

Indonésie – *Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik (Bulog)*

L'Indonésie a une tradition historique de stockage du riz pour assurer sa sécurité alimentaire. En 1967 est fondée la Bulog, l'Agence de gestion logistique du gouvernement. La Bulog pratique un prix d'achat minimum qui est connu à l'avance, au moment du semis, comprenant les coûts de production et une marge afin d'encourager l'investissement et l'innovation. La différence entre prix minimum et maximum était volontairement grande de façon à stimuler l'investissement privé. La Bulog bénéficiait également d'une ligne de crédit à taux subsidiée par la banque centrale, ce qui lui permit d'investir et de progressivement s'élargir sur d'autres denrées (sucre, blé, soja, maïs...) ⁸⁶.

Les prix domestiques sont restés relativement plus stables que les cours mondiaux et c'est seulement en 1997/98 lors de la crise économique asiatique qu'il devint impossible de garder un contrôle sur les prix (le macro l'emportant sur le micro). Nonobstant cet événement, la stabilité des prix a permis en 30 ans une réduction drastique de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire et a assuré au dictateur Suharto une paix sociale relative. Cependant, en 1998, la Bulog change d'objectif : elle passe d'une stabilisation des prix intérieurs par rapport aux prix internationaux (soutien alternativement aux agriculteur·ice·s ou aux consommateur·ice·s) à un soutien à des prix élevés (au-dessus du marché international) tout en soutenant les prix à la consommation (programme Raskin). Les changements d'objectifs de Bulog ont été très dommageables pour le programme, car ils ont entraîné une explosion des coûts de gestion des stocks publics.

En 1998 est donc lancé le programme de transferts alimentaires ciblés Raskin (« nourriture pour les pauvres ») afin de fournir les personnes dans le besoin en riz en compensation des nouveaux objectifs de soutien aux prix de la Bulog. Ce programme est progressivement devenu la pièce centrale du gouvernement dans la lutte contre l'insécurité alimentaire, mais étant donné un ciblage imparfait il a donné de piètres résultats en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire. Les transferts en nature ont finalement eu un effet limité sur la consommation alimentaire de la population, n'ont pas été rentables, mais présentent à tout le moins un effet négatif limité sur la sécurité alimentaire des autres pays ⁸⁷.

Le stockage des États membres de l'UE

Une communication publiée par la Commission européenne en 2021 ⁸⁸ tentait de tirer les leçons de la crise du Covid-19, de ses impacts sur l'approvisionnement alimentaire et des améliorations qu'il serait possible de mettre en place pour améliorer la « résilience » de nos systèmes agroalimentaires. La publication esquissait également les contours du *Contingency Plan for Food Security*, intégré au sein de la stratégie « De la Ferme à la Fourchette » (F2F). Ce plan, à activer en temps de crise sur les systèmes alimentaires, permettrait de maintenir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires dans l'UE. Le plan vise ainsi à coordonner la préparation et les réponses à adopter en cas de crise afin de garantir aux citoyen·ne·s un approvisionnement suffisant et varié en denrées alimentaires sûres, nutritives, abordables et durables.

86 Commission européenne, 2018b. « Food Reserves Using food reserves to enhance food and nutrition security in developing countries. Case Studies », Direction générale de la coopération internationale et du développement.

87 *Ibidem*.

88 Commission européenne, 2021. « Contingency plan for ensuring food supply and food security in times of crisis », SWD/2021/317 final.

Le plan s'est accompagné d'une consultation des parties prenantes, dont les États membres de l'UE. La communication révèle que 7 pays de l'Union avaient mis en place depuis de nombreuses années des programmes de suivi et de réponse en matière de sécurité alimentaire. Pour certains, comme la Finlande ou la Suisse, ces réserves s'expliquent par des conditions géographiques peu propices à l'agriculture ou à l'enclavement du pays (jusqu'à 6 mois de consommation de réserves pour la Finlande ; 3-4 mois pour la Suisse⁸⁹). D'autres pays, rencontrant les mêmes conditions géo-climatiques comme la Suède, ont néanmoins fermé leurs derniers stocks publics en 2022. L'Allemagne maintient des réserves assez importantes : 800 000 t de céréales (blé, avoine, seigle), 100 000 t de riz, 4 500 t de lait concentré et 40 000 t de légumineuses (pois et lentilles). De manière plus générale, il semble que de faibles taux d'auto-suffisance poussent les États à maintenir des programmes de stocks publics⁹⁰.

En ce qui concerne les coûts de ces programmes, bien que ne rencontrant pas les mêmes difficultés de financement que des pays du Sud global, ces derniers représentent tout de même des investissements financiers : 21 millions d'euros pour la seule année 2021 en Allemagne ; 5,5 €/personne/an pour les réserves alimentaires humaine et animale en Suisse⁹¹. Malgré les coûts qu'ils représentent, le maintien de tels PSP donne un éclairage intéressant sur la connaissance du coût que l'absence de stocks impliquerait pour ces pays-là. Pour les pays du Sud global souffrant de sous-financement chronique des politiques publiques, il est en revanche plus difficile d'anticiper de la sorte.

Enfin, il convient de mentionner au niveau de l'UE l'adoption le 16 janvier 2023 de la directive sur la résilience des entités critiques (UE 2022/2557⁹²). La Commission a dressé la liste de services essentiels⁹³ dans les 11 secteurs de la directive (énergie, transport...). Les États membres ont l'obligation pour mi-2026 d'identifier les entités en charge de ces services essentiels afin d'en améliorer leur « résilience »⁹⁴. Dans le secteur de la production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires, la Commission impose aux États de prendre des mesures dans la chaîne d'approvisionnement, en ce compris le stockage.

89 Par comparaison, les pays du Sahel, soumis à des chocs de grandes ampleurs, ne disposent que de 3-4 jours de consommation dans leurs réserves.

90 *Ibidem*.

91 *Ibidem*.

92 Directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques.

93 Selon l'art. 2 : « service qui est crucial pour le maintien de fonctions sociétales ou d'activités économiques vitales, de la santé publique et de la sûreté publique, ou de l'environnement. »

94 Selon l'art. 2 : « la capacité d'une entité critique à prévenir tout incident, à s'en protéger, à y réagir, à y résister, à l'atténuer, à l'absorber, à s'y adapter et à s'en rétablir »

b. Initiatives régionales

Stock régional de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cédéao)

Le développement du stockage est inscrit dans la politique agricole régionale (Ecowap) de la Cédéao depuis 2005. Suite à des crises alimentaires dans les trois pays enclavés de la région (Burkina Faso, Mali, Niger) la pratique des stocks publics commence à se développer au niveau national. Après 2008, les États et la communauté internationale se rallient à l'idée de développer de telles réserves dans la région. L'objectif est de pouvoir répondre aux crises avec plus de promptitude que l'aide internationale, mais aussi de recréer des liens de solidarité entre États. Adoptée en 2012, la stratégie régionale de stockage se déploie sur trois niveaux : I. les stocks de proximité gérés par des groupements de producteurs ou des coopératives ; II. les stocks nationaux de sécurité alimentaire gérés par les États ; et III. la Réserve régionale de sécurité alimentaire (RRSA) mise en place par la Cédéao et gérée par l'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation (ARAA). La stratégie repose donc sur la complémentarité entre ces différents outils qui peuvent être activés en fonction des besoins et de l'échelle géographique.⁹⁵

La RRSA représente un cas intéressant de multilatéralisme, car il s'agit d'un outil mutualisé, mis à la disposition des États membres et qui repose sur une solidarité régionale entre États de la sous-région tout en respectant le principe de la subsidiarité. Elle n'a donc pas pour fonction d'usurper la politique nationale des États membres, mais bien de leur venir en appui lors de crises alimentaires. Ce projet est inspirant dans ses modalités également, car si tous les pays contribuent à alimenter la réserve, ils n'en bénéficient pas tous de la même manière : les pays enclavés (Mali, Burkina Faso, Niger) ont des quotas d'accès à la réserve plus élevés. De même pour les pays aux revenus les plus faibles ou traversant les crises les plus sévères. Les pays s'engagent par la suite à rembourser ce qu'ils ont emprunté à la RRSA. Un des modes de financement envisagé donne aussi matière à réfléchir : la taxe *Zero Hunger* sur chaque importation non-alimentaire ne provenant pas de l'espace Cédéao. Les plus gros contributeurs sont ainsi les économies les plus « avancées » du littoral Atlantique (Côte d'Ivoire, Ghana, Nigéria)⁹⁶.

Concentrée principalement sur des céréales locales (mil, sorgho, maïs blanc, maïs aussi riz), la RRSA se focalise sur des denrées essentielles pour la population locale et qui sont peu présentes sur les marchés internationaux (sauf pour le riz). La facilité de stockage de ces céréales rend également ces PSP très pertinents dans le cas ouest-africain. En 2021, le stock de la RRSA se situait à environ 42 000 t (27 % mil, 27 % sorgho, 23 % maïs, 21 % riz), ce qui est encore très loin de l'objectif des 140 000 t de réserves physiques et des 270 000 t d'équivalent réserve financière⁹⁷. La pratique du stockage régional permet donc, *a minima* pour les céréales locales (mil, sorgho), de soutenir l'agriculture locale tout en stabilisant une production qui est structurelle-

95 Salifou O. (sous la coord. de), 2020. « Mémento du stockage de proximité en Afrique de l'Ouest », ARAA/Cédéao.

96 Commission européenne, 2018b. *Art. cité.*

97 Commission de la Cédéao, 2021. « Le système ouest-africain de stockage de sécurité alimentaire : synthèse des enseignements et perspectives ».

ment instable d'une année sur l'autre et d'appuyer les interventions humanitaires⁹⁸.

Malgré des objectifs prometteurs, la RRSA rencontre plusieurs difficultés :

- Ressources financières : les achats de la RRSA ont été jusqu'à récemment financés exclusivement sur fonds de l'UE, l'équilibre financier est donc encore loin d'être atteint : le stockage est très coûteux et le financement de la Cédéao reste trop limité avec des sources de financement durables quasi inexistantes. La pérennité de la RRSA est donc mise à l'épreuve de son financement. La taxe *Zero Hunger* n'a par ailleurs jamais été mise en place ;
- Effritement du multilatéralisme : face aux retraits futurs d'États comme le Niger, le Burkina Faso ou le Mali, quel avenir est réservé à la Cédéao et à la RRSA ? Cette dernière survivra-t-elle au possible effritement de la Cédéao ? La nécessité de contrôler les crises alimentaires peut conférer un rôle stabilisateur à la RRSA, mais les États de la sous-région sauront-ils dépasser leurs différends sur d'autres domaines pour maintenir la réserve régionale ?⁹⁹

LES GRENIERS DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS LE NORD BURKINA FASO

Considérés par la Cédéao comme le premier rempart face aux crises alimentaires et nutritionnelles, les stocks de proximité peuvent être définis comme ceux détenus par des organisations paysannes ou de la société civile (ONG) au service des producteur·ice·s familiaux.

On distingue deux grandes catégories de systèmes de stockage :

- 1./ les systèmes d'approvisionnement groupé : opérant dans des contextes déficitaires, ces systèmes ciblent des producteur·ice·s dont l'autoproduction de céréales ne suffit pas à couvrir les besoins alimentaires de la famille et qui doivent donc compléter celle-ci par des achats à l'extérieur de l'exploitation. En fin de campagne agricole, lorsque les céréales sont abondantes et bon marché, ces « banques de céréales » ou « greniers de sécurité alimentaire » acquièrent des stocks de céréales en provenance de zones excédentaires afin que celles-ci soient disponibles au village durant la période de soudure où les greniers familiaux sont vides tandis que les villages sont coupés du marché à cause des difficultés d'accès (saison des pluies) et du faible pouvoir d'achat de leurs habitants. Ces systèmes visent donc à faciliter l'achat par les producteur·ice·s des céréales qu'ils ne peuvent produire.

98 Sangaré, S., 2018. « Entretien avec le Commissaire de la Cédéao : quelles solutions régionales à la crise ? », *Grain de sel*, no 76.

99 The Guardian, « Ecowas warns of 'disintegration' as juntas split from west African bloc », 8 juillet 2024.



© Roger Job, 2018

2./ les systèmes de commercialisation groupée : opérant au contraire dans des contextes excédentaires, ces systèmes, souvent portés par des coopératives de producteur-ice-s, collectent auprès de leurs membres les céréales qu'ils souhaitent vendre afin d'en organiser la commercialisation groupée, qui permet de cibler des plus gros acheteurs. En outre, les coopératives disposent généralement de compétences et de matériel qui leur permettent d'assurer une bonne qualité et un bon conditionnement des produits, ce qui contribue à l'obtention de prix plus rémunérateurs. Finalement, les coopératives fournissent aussi différents services à leurs membres (achat groupé d'intrants, conseil agricole) en vue d'améliorer leur production¹⁰⁰.

Organisations soutenues par Humundi et qui travaillent sur des systèmes de stockage au Sahel :

- > CVB - Coopérative Viim Baoré (Burkina) : réseau de greniers de sécurité alimentaire ;
- > Fédération de banques de céréales au Mali ;
- > USCPCD - Union des coopératives de producteurs de céréales de Diédougou (Mali) ;
- > YERENYETON : union de sociétés coopératives de producteurs (Mali) ;
- > USCCPA - Union des sociétés coopératives de commercialisation des produits agricoles (Burkina Faso).

¹⁰⁰ Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation, « Stockage de proximité : premier rempart face aux crises alimentaires et nutritionnelles », 8 janvier 2024 ; Salifou O., 2020. Art. cité.

La réserve de riz de l' Association des nations de l'Asie du Sud-Est +3 (ASEAN+3)

Après la crise alimentaire de 2007/08 et l'explosion des cours du riz en quelques mois, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est plus trois (Chine, Japon, Corée du Sud) (ASEAN+3) a approuvé la création d'une réserve de riz d'urgence (APTERR en anglais). Cette réserve ambitionne d'améliorer la sécurité alimentaire et de réduire la pauvreté dans les pays de l'Association. Les réserves de riz d'urgence stockées sont du riz volontairement donné à l'APTERR sous forme d'argent et/ou de stocks physiques de riz qui sont détenus collectivement par les pays membres et gérés par le secrétariat de l'APTERR¹⁰¹.

L'APTERR fait suite à une série d'initiatives dans la région. En 1979 est initiée la réserve d'urgence de l'ASEAN (AERR en anglais). Cette dernière a été créée sur base de stocks nationaux assigné à une utilisation pour de situations d'urgence. Cependant, l'AERR n'a en définitive jamais procédé à un libération de ces stocks. Une étude a pointé la petitesse des réserves, des défaillances dans la procédure de négociation et une absence de fonds pour le secrétariat, tout en soulignant la nécessité absolue de poursuivre la mise en place de mécanismes de réponse aux crises¹⁰².

L'ASEAN+3 a repris le flambeau avec projet-pilote de 2003 à 2010 (*East Asia Emergency Rice Reserve* (EAERR)) permettant de passer, grâce aux contributions des nouveaux pays « +3 » (Chine, Japon, Corée du Sud), de 50 000 tonnes sous l'AERR à 787 000 sous l'EAERR. La création de trois niveaux de réponses a permis d'améliorer la promptitude de la réserve et ainsi de répondre à plusieurs situations d'urgence, comme en 2010 lorsque des typhons ont ravagé les récoltes aux Philippines et au Laos¹⁰³.

L'APTERR est finalement créée en 2011. Depuis, elle s'est avérée en capacité de répondre à des situations d'urgence alimentaire, notamment durant la pandémie de Covid-19. Des efforts sont poursuivis pour améliorer la contribution des membres à la réserve bien que structurellement la contribution des « +3 » restent nettement supérieure à celle des pays du Sud-Est de la région. Cette coopération peut également servir à un échange d'informations avec les pays du « +3 » et permettre une amélioration de la productivité agricole dans les pays du Sud-Est. Selon de nombreux spécialistes, la réserve constitue un exemple réussi de multilatéralisme. Cependant, un flou dans la définition des situations d'urgence et des moyens d'y répondre ainsi qu'une prise de décision par consensus peuvent être des obstacles à une réponse rapide en cas de crise¹⁰⁴.

101 Voir le site de l'APTERR : www.apterr.org

102 Briones, R. M., 2011. « Regional Cooperation for Food Security: The Case of Emergency Rice Reserves in the ASEAN Plus Three », working paper no 18, Asian Development Bank.

103 Napitupulu, S., et al., 2021. « ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve (APTERR): An analysis on its role to the ASEAN food security in the global pandemic », *Journal ASEAN Dynamics and Beyond*.

104 Kunmin, K., 2021. « A study on the ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve as a food security institution in East Asia », *Food policy*.

À RETENIR :

- > Les pays à très grande population nécessitent des PSP pour protéger leur population en cas de mauvaise récolte, mais contribue également à stabiliser le cours des marchés internationaux ;
- > L'état des stocks publics au niveau mondial mériterait d'être plus transparent ;
- > Certains États membres de l'UE détiennent des stocks publics bien qu'ils ne rencontrent pas des problèmes chroniques d'insécurité alimentaire ;
- > Des exemples réussis de multilatéralisme comme la Réserve régionale de la Cédéao prouvent qu'il est possible d'apporter des solutions concrètes à l'insécurité alimentaire au travers des stocks publics.



5. LES STOCKS PUBLICS, UNIQUE OUTIL POUR RENDRE LE COMMERCE INTERNATIONAL PLUS ÉQUITABLE ?

De nombreux exemples démontrent que les PSP peuvent contribuer substantiellement à une meilleure rémunération des agriculteur·ice·s, à soutenir la transition vers des systèmes alimentaires durables, à lutter contre l'inflation et l'insécurité alimentaire et enfin à amortir la gravité des crises alimentaires, mais aussi leur diffusion à un niveau global. Pour autant, ces programmes devraient être assortis de mesures plus larges visant à réguler le commerce agricole. Voici quelques pistes de régulations exigées par les pays en développement* au niveau de l'OMC qu'il serait intéressant d'approfondir afin de résoudre les principales sources d'inégalités de l'AsA.

Les mesures globales de soutien (MGS) additionnelles

L'objectif initial de l'AsA était de contrôler et limiter le soutien interne des États membres de façon à éviter les effets de distorsion sur le commerce agricole international dont on présumait le caractère stabilisateur. Sous la boîte orange - les aides ayant des effets de distorsion - deux mécanismes permettent de limiter ces aides : déjà évoqué, l'article 6.4 de l'AsA qui correspond à la limite *de minimis* et l'article 6.3 qui concerne les mesures globales de soutien additionnelles (MGS totale ou FBAMS en anglais).

Ces MGS additionnelles représentent une manière de fournir des aides au secteur agricole au-delà du *de minimis*. Négociées durant le cycle de l'Uruguay, les MGS totales sont basées sur les aides avec effets de distorsion au-dessus du *de minimis* des membres pour la période 1986/88¹⁰⁵. Ce sont donc seulement les États qui à l'époque finançaient déjà leur agriculture de manière conséquente qui en bénéficient aujourd'hui. En d'autres termes, les pays qui n'avaient pas d'effets de distorsion des

105 La période de référence est différente pour les pays ayant rejoint l'OMC après 1995.

échanges durant la période de référence se sont retrouvés pénalisés par la suite alors que les autres ont pu disposer d'un espace supplémentaire pour financer leur secteur agricole¹⁰⁶.

Une communication du groupe africain à l'OMC démontre que seulement 32 membres (l'UE comptant pour un seul) tirent profit des MGS additionnelles. De ces 32 membres, la moitié sont des pays développés* et ils comptent pour 88,8% des MGS additionnelles alors que les pays en développement* utilisent les 11,2% restant. Les 104 pays en développement* restant, eux, ne bénéficient d'aucune MGS additionnelles¹⁰⁷.

L'UE est la première utilisatrice de ces MGS : 85,5 milliards de dollars en 2018, soit 49% des MGS additionnelles de l'ensemble des membres de l'OMC ! En 2019/2020, l'UE a utilisé ces MGS additionnelles pour des secteurs spécifiques à hauteur de 56,1% pour les produits laitiers (beurre et poudre de lait), 36,7% pour le blé¹⁰⁸. Il s'agit clairement de secteurs liés à l'agro-industrie qui bénéficient majoritairement de ces aides. Ce sont également des secteurs qui sont liés à des impacts négatifs sur la sécurité alimentaire dans les pays tiers¹⁰⁹.

Ces aides supplémentaires représentent en définitive la première source d'inégalités entre membres développés* et en développement* au sein de l'OMC et sont donc la plus ancienne des réclamations du G33, du groupe africain et des pays de la zone ACP.

Les mécanismes de sauvegarde spéciale (MSS)

La clause de sauvegarde spéciale (SGS) de l'art. 5 est une disposition intégrée à l'AsA durant le cycle de l'Uruguay. Ces sauvegardes sont des contraintes commerciales que des pays peuvent utiliser pour protéger un secteur spécifique si celui-ci est sous la menace d'une poussée d'importations : entre 2004 et 2013, les pays en développement* ont par exemple fait face à 50-270 poussées d'importation annuelles¹¹⁰. La SGS permet donc de protéger une filière en cas d'importations massives qui déstabiliseraient le secteur, conduisant ainsi à une augmentation de la pauvreté rurale, de l'insécurité alimentaire et à une perte d'emploi dans l'agriculture de petite surface. La SGS est destinée à 39 pays (dont 16 pays développés*) et concerne un nombre restreint de produits. Elle a été principalement utilisée par les pays développés* comme mécanismes de protection basés sur le volume ou sur le prix pour atténuer l'impact négatif des hausses d'importations ou des baisses de prix, respectivement¹¹¹.

Il n'existe pourtant pas de mécanismes similaires pour les pays en développement*. Lors des négociations sur le développement de Doha, les pays en développement*

106 Sharma, S.K., 2016. Art. cité.

107 OMC, « Domestic support. Communication from the African Group and Pakistan », JOB/AG/242/Rev.1, Committee on Agriculture Special Session, 27 juillet 2023 (accès restreint).

108 Sengupta, R., 2023. « Extra AMS entitlements under the WTO Agreement on Agriculture continue to confer additional policy space for developed countries », Third World Network.

109 Choplin, G., 2019. « N'exportons pas nos problèmes. Surproduction de lait : ici et ailleurs, les éleveurs boivent la tasse », dossier de la campagne « Mon lait est local », SOS Faim, Vétérinaires sans frontières, Oxfam Solidarité, Mon lait est local.

110 South Centre, 2015. « WTO's MC10 : Agricultural Negotiations - Special Safeguard in Agriculture for Developing Countries », Analytical note SC/TDP/AN/MC10/2.

111 *Ibidem.* ; Das, A., et al., 2020. « Special Safeguard Mechanism for Agriculture: Implications for Developing Members at the WTO », working paper CWS/WP/200/59, Centre for WTO Studies.

ont demandé à ce qu'un mécanisme similaire soit mis en place à leur intention : le mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS). Ce dispositif, permettant de relever les tarifs douaniers pour un produit agricole spécifique, constitue pour les pays en développement* le seul instrument politique pratique permettant de minimiser les effets néfastes des poussées d'importations ou de chute des prix¹¹².

Cette promesse est ancrée dans le mandat de négociation du cycle de Doha comme la déclaration de juillet 2004 (WT/L/579) : « *A Special Safeguard Mechanism (SSM) will be established for use by developing country Members* », mais également dans le projet de texte de 2008 (TG/AG/W/4/rev.4). Pourtant, si ces négociations ont pu avancer sur des MSS basées sur le volume (V-MSS), elles sont dans une impasse concernant celles basées sur le prix (P-MSS). Malgré les nombreuses propositions soumises à l'OMC, comme celles faites par le G33 en 2021 (JOB/AG/49) ou le groupe africain en 2023 (JOB/AG/205/Rev.2), aucun progrès n'a été réalisé¹¹³.

Les aides de la boîte verte

Théoriquement découplée de la production, les aides de la boîte verte ne souffrent d'aucune limitation. Des études ont démontré que des États, les États-Unis et l'UE tout particulièrement, ont transféré des fonds d'une boîte à une autre lors de la mise en place de l'AsA¹¹⁴, évitant ainsi toute limitation de soutien interne. La conséquence est qu'actuellement le soutien est massif dans les États développés* qui ne sont pas contraints à réduire leur soutien interne parce qu'ils le versent sous la forme d'aides dont on considère par convention qu'elles n'ont pas d'effets de distorsion sur les échanges.

Une proposition du groupe africain à l'OMC dresse un état des lieux des aides des différentes boîtes de soutien interne de l'OMC : en 2018, les aides totales de tous les membres de la boîte orange s'élevaient à 62,5 milliards de dollars, celles de la boîte bleue à 6,4 milliards, et celles de la boîte verte à 265,5 milliards¹¹⁵. Au vu des démonstrations empiriques des effets de distorsion des aides de la boîte verte¹¹⁶, les membres appellent à réviser les attributions de catégorie pour le soutien interne des pays développés*. Ce sont en effet ces derniers qui utilisent majoritairement ces aides, notamment *via* les paiements directs aux agriculteur·ice·s, régulièrement pointés du doigt pour leur impact sur la production et la distorsion des échanges commerciaux. La Chine est le premier utilisateur de ces paiements directs avec 89 millions de dollars en 2016, suit ensuite l'UE avec 61 millions pour la même période. De plus, si les subventions de la boîte verte étaient considérées par rapport à la taille du secteur

112 *Ibidem*. Sengupta, R., 2024. Art. cité.

113 Sengupta, R., 2024. Art. cité.

114 Banga, R., 2016. « Impact of Green Box Subsidies on Agricultural Productivity, Production and International Trade », *The Commonwealth*, International Trade Working Paper 2016/13.

115 OMC, « Domestic support. Communication from the African Group and Pakistan », JOB/AG/242/Rev.1, Committee on Agriculture Special Session, 27 juillet 2023 (accès restreint).

116 La publication cite notamment :

Bakhshi and W. Kerr, 2009. « The Green Box? An Acreage Response Approach », CATPRN Working Paper, May; Mary (2012) Mary, S., 2012. « Assessing the Impacts of Pillar 1 and 2 Subsidies on TFP in French Crop Farms », *Journal of Agricultural Economics*; Key and Roberts (2009) Key, N., M. J. Roberts, and E. O'Donoghue, 2006. « Risk and Farm Operator labor Supply ». *Applied Economics* 38:573-586; Breustedt and Habermann (2011) Breustedt, G. and Habermann, H., 2011. « The Incidence of EU Per-Hectare Payments on Farmland Rental Rates: A Spatial Econometric Analysis of German Farm-Level Data », *Journal of Agricultural Economics* 62(1):225-243; Ciaian Pavel, Kancs d'Artis , 2012. « The Capitalization of Area Payments into Farmland Rents: Micro Evidence from the New EU member States », *Canadian Journal of Agricultural Economics* 60(4): 517-40.

agricole comme dans le cas du *de minimis* (qui est exprimé en tant que pourcentage de la valeur de la production), 6 pays utilisent les paiements directs sous la boîte verte au-dessus de 5 % du volume de production imposé par le *de minimis*. Parmi ces 6 pays, 5 sont des pays développés^{*117}.

En sus du *de minimis* et des MGS additionnelles, ces paiements directs constituent un espace politique supplémentaire pour financer le secteur agricole des pays concernés et conduisent actuellement à des surproductions dans certains secteurs (laitier, céréalier...). Afin de renforcer la cohérence des politiques européennes en faveur du développement, il conviendrait de procéder à un examen des aides ayant des effets délétères sur la sécurité alimentaire dans les pays tiers¹¹⁸.

À RETENIR :

- > L'Accord sur l'agriculture de l'OMC comporte de nombreuses sources d'inégalités entre les pays développés* et les pays en développement* ;
 - Les mesures globales de soutien sont quasi exclusivement réservées aux pays développés* et servent le développement de secteurs voués à l'exportation vers les pays tiers (lait, beurre, blé...) ;
 - Un mécanisme de sauvegarde spécial permettant de se protéger des poussées d'importation est un mécanisme toujours refusé aux pays en développement* bien que les pays développés* disposent d'un outil similaire ;
 - Les aides de la boîte vertes sont de loin les plus importantes sources de soutien interne et certaines d'entre elles ont clairement des effets de distorsion des échanges internationaux. Elles sont pourtant exemptes de limitation et participent à l'avantage comparatif des pays développés* tout en nuisant à la sécurité alimentaire dans les pays tiers.

117 Sengupta, R., 2021. « WTO Green Box subsidies: Recent trends and lessons going forward », Third World Network.

118 *Ibidem*.

CONCLUSION

Sans être l'unique réponse, les stocks publics sont un véritable couteau-suisse pour la régulation des systèmes alimentaires. Selon les orientations choisies, ils peuvent stabiliser les prix agricoles en offrant des prix minimum d'achat et donc soutenir les prix agricoles. Cette question lancinante des revenus agricoles est le terreau commun des multiples manifestations agricoles ayant émaillé la vie politique de ces derniers mois. Les stocks publics permettent aussi d'améliorer la sécurité alimentaire en augmentant la disponibilité et l'accessibilité des produits alimentaires avec des prix subventionnés. Pour la régulation des marchés agricoles et financiers, les stocks publics sont un outil puissant pour contrôler l'inflation et ainsi limiter les variations trop brusques des prix des matières premières au niveau national, régional ou international. Ils évitent les comportements grégaires qui poussent à des emballements des marchés financiers, contribuant ainsi à stabiliser les cours internationaux. Cette stabilité des prix est fructueuse aussi bien pour les consommateur-ice-s, qui ont un meilleur accès aux aliments de base, que pour les producteur-ice-s, qui peuvent disposer de prix plus stables et potentiellement plus élevés. Cette pratique de stockage avantage d'autant plus l'agriculture de petite surface, car c'est celle qui possède peu d'infrastructures et qui est dans l'obligation de vendre l'essentiel de sa production juste après la récolte. Finalement, au niveau des pratiques agricoles, les stocks publics pourraient constituer des incitatifs pour opérer une transitions vers des systèmes agricoles durables en promouvant l'adoption de pratiques agroécologiques.

Cette question devient pressante, car le changement climatique est une réalité tangible et quotidienne pour la quasi-totalité de la population mondiale. La tournure de plus en plus extrême des événements climatiques porte gravement préjudice à la stabilité des récoltes. Cette instabilité ne va aller qu'en s'empirant si l'on suit l'avis des experts du Groupe d'expert intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Il y a donc une urgence à développer massivement la pratique du stockage public afin de limiter l'aspect erratique des récoltes et d'éviter que des crises alimentaires que l'on a connu par le passé ne se reproduisent. À cet égard, les stocks publics sont une réelle mesure d'adaptation au changement climatique.

De multiples exemples illustrent les réussites du stockage public. Les pays du Sud global se battent pour cela, mais les pays du Nord le savent aussi très bien, car il a existé et il existe toujours des pratiques de stockage dans les pays développés*. Pour réussir, le stockage doit être mis en place par des institutions publiques adoptant des valeurs de transparence et de coopération et qui seront gérées de manière indépendante. Elles doivent de plus adopter une vision basée sur les principes de sécurité alimentaire.

L'organisation du commerce international au travers de l'OMC est fondamentalement inégalitaire, car elle ne réserve pas des traitements équitables selon les pays. Il est indispensable de corriger ces inégalités si l'on souhaite apporter des réponses durables à la question de l'insécurité alimentaire. Pour cela, il est tout d'abord crucial d'adopter une solution permanente sur la question des stocks publics, tel que voulue par les pays du Sud global. Il est aussi essentiel de revoir la façon dont sont calculés les subsides, car elle ne correspond pas à la réalité actuelle. De manière plus générale, il faut revoir l'Accord sur l'agriculture et s'assurer de la poursuite et la clôture du cycle de Doha afin que les pays puissent disposer de l'espace politique nécessaire pour assurer la sécurité alimentaire de leur population et la nécessaire transformation agroécologique des systèmes de production.

humundi
SOS FAIM