



DOSSIERS DE POLITIQUE COMMERCIALE

APPUI DE LA FAO AUX NÉGOCIATIONS DE L'OMC À L'OCCASION DE LA DOUZIÈME CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE

LA CONSTITUTION DE RÉSERVES ALIMENTAIRES PUBLIQUES: OBJECTIFS, EXPÉRIENCES ET PRINCIPAUX ENJEUX

RÉSUMÉ

- les programmes de constitution de réserves publiques visent généralement à atteindre divers objectifs en matière de sécurité alimentaire, tels que la réduction de la vulnérabilité en situations d'urgence, la stabilisation des prix et l'élaboration de programmes de répartition des aliments sur le territoire national.
- dans la pratique, il peut s'avérer difficile de faire la distinction entre les différents types de réserve car les pays mettent en œuvre des mesures et des politiques axées à la fois sur les producteurs et les consommateurs et qui ont pour but de réaliser simultanément plusieurs objectifs.
- pour évaluer le soutien des prix du marché lié à l'approvisionnement des stocks, il importe de faire la distinction entre les concepts économiques d'une part et ceux de l'OMC d'autre part, et de prendre en considération les répercussions des fluctuations des taux de change et de l'inflation.

Auteurs: Ishrat Gadhok et Cosimo Avesani

Objectifs et types de réserve alimentaire publique

La constitution de réserves alimentaires publiques (PSH en anglais) fait référence à l'approvisionnement, au stockage et à la libération des stocks alimentaires par les gouvernements au moyen d'entreprises d'État ou d'autres institutions publiques. Il s'agit d'un élément fondamental de la politique agricole de nombreux pays, qui cible en priorité les produits qui prédominent dans les régimes alimentaires nationaux et constituent une grande partie de l'apport alimentaire global.

Les pays ont tendance à maintenir un ou plusieurs des trois types génériques de réserve alimentaire (figure 1), mais dans la pratique, il peut s'avérer difficile de les distinguer les uns des autres car les pays tentent de réaliser simultanément plusieurs objectifs.

Ils ont souvent recours à une combinaison de mesures de soutien agricole interne et de politiques commerciales afin de mettre en œuvre et renforcer les fonctions principales des programmes de constitution de réserves publiques. Celles-ci englobent notamment le soutien des prix du marché lié à l'approvisionnement des stocks, les obstacles à l'importation visant à préserver des prix d'achat minimums, des mesures de soutien aux consommateurs/clients de sécurité sociale pour la libération des stocks à des prix subventionnés, et des subventions à l'exportation pour l'écoulement des stocks sur le marché mondial.

Ces mesures peuvent avoir à la fois des effets positifs et négatifs sur les marchés agricoles. À titre d'exemple, garantir des débouchés aux agriculteurs peut éviter que ceux-ci ne réalisent des ventes précipitées à bas prix dans les lieux où les infrastructures de stockage et les instruments de gestion des risques font défaut. De même, la distribution d'aliments à des prix inférieurs au marché peut constituer une forme importante de filets de sécurité et de protection sociale pour les consommateurs les plus vulnérables. En outre, l'abondance de réserves alimentaires peut avoir des effets stabilisateurs sur les marchés mondiaux. Cela a été le cas lors de la pandémie de COVID-19, où les réserves abondantes de produits alimentaires ont permis de calmer les marchés et d'apporter une attention nouvelle au rôle des programmes de constitution de réserves publiques dans la préservation de la sécurité

alimentaire. En revanche, les programmes qui visent à offrir des prix élevés pour les producteurs et des prix bas pour les consommateurs se voient confrontés à des arbitrages et risquent de n'atteindre qu'un seul objectif au détriment d'un autre, ou d'entraîner des coûts budgétaires beaucoup trop importants. Selon l'ampleur des opérations, les programmes PSH peuvent également influencer sur les volumes échangés et sur les prix mondiaux et avoir des conséquences négatives potentielles sur les producteurs et les consommateurs situés dans d'autres pays. C'est pourquoi, il est essentiel d'évaluer soigneusement les programmes PSH dans chaque contexte spécifique par rapport aux autres options stratégiques à disposition pour atteindre des objectifs identiques ou similaires.

figure 1: Types de programmes de constitution de réserves alimentaires publiques et leurs objectifs

STOCKS D'URGENCE
Pour réduire la vulnérabilité des consommateurs face aux ruptures d'approvisionnement ou aux chocs des prix alimentaires dans les situations d'urgence
STOCKS RÉGULATEURS
Pour stabiliser les prix au sein du marché intérieur afin d' éviter une volatilité excessive (les mesures se concentrent à la fois sur les consommateurs et les producteurs)
STOCKS DESTINÉS À LA DISTRIBUTION D'ALIMENTS AU NIVEAU NATIONAL / AIDE ALIMENTAIRE
Pour promouvoir l'accès physique et économique de certains groupes de population visés à des quantités de nourriture suffisantes

Les réserves alimentaires publiques et le soutien des prix du marché dans le cadre de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture

Face à la mise en œuvre différente de ces programmes selon les pays, la constitution de réserves alimentaires publiques est devenue l'une des questions de négociation liées à l'agriculture les plus difficiles à traiter à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Plus particulièrement, des

discussions sont actuellement en cours au sujet des différentes interprétations par les membres des variables de la formule utilisée pour calculer le soutien des prix du marché (SPM).

L'Accord sur l'agriculture (AoA en anglais) de l'OMC stipule que si les gouvernements ont le droit d'acquiescer et de vendre des produits alimentaires à des prix administrés, la différence entre lesdits prix et le «prix de référence extérieur» doit apparaître dans leur calcul de la mesure globale du soutien (MGS) en tant que «soutien des prix du marché»¹. Les règles² établies pour son calcul sont les suivantes:

$$\text{SPM} = (\text{prix administré appliqué} - \text{prix de référence extérieur fixe}) \times \text{production admissible}$$

Le **prix de référence extérieur fixe** (ou PREF) est le prix international franco à bord établi sur la base de la période 1986-1988 d'un produit donné, et la **production admissible** est la quantité produite qui est «admissible» au soutien des prix et qui peut bénéficier du prix administré appliqué.

Les domaines sujets à différentes interprétations concernant le SPM comprennent: (i) la période de base utilisée pour le calcul du PREF, question particulièrement pertinente pour les membres de l'OMC qui ont adhéré à l'OMC après 1995; (ii) la devise dans laquelle le PREF et les prix administrés sont exprimés; et (iii) l'ajustement pour inflation du PREF. Qui plus est, il existe des approches différentes en ce qui concerne les définitions de la production admissible et de la valeur de la production (VP). Cette dernière n'est pas directement liée au calcul du SPM. Toutefois, il s'agit d'une variable importante dans la détermination du seuil appelé de minimis du soutien souhaité.

¹ Paragraphe 3, et note de bas de page 5 de l'annexe 2 de l'AoA.

² Paragraphe 8 de l'annexe 3 de l'AoA.

Évolution des prix administrés par rapport aux prix mondiaux

Il importe de faire la distinction entre la mesure du SPM de l'OMC qui, comme exposé précédemment, se base sur un prix de référence historique (PREF), et le concept économique de soutien des prix, qui est généralement exprimé comme étant la différence entre le prix du producteur et le prix courant du marché international. À titre d'exemple, une hausse des prix nominaux imputable à l'inflation entraînerait un SPM plus élevé selon les règles de l'OMC, même si les agriculteurs n'en tirent aucun avantage économique. À des fins d'illustration et sur la base d'exemples des prix administrés pour le blé établis par le Brésil, la Chine, l'Inde et le Pakistan, la figure 2 fait apparaître les conséquences des fluctuations des taux de change et de l'inflation sur l'écart de prix entre les prix internes dans le cadre des programmes PSH et les prix internationaux. Lorsqu'ils sont exprimés en devises nationales (panneau 2a, valeurs nominales indexées), les prix administrés affichent une tendance à la hausse dans les quatre pays entre 2008 et 2019, contrairement au prix indicatif international (blé de force rouge d'hiver No.2 des États-Unis d'Amérique). Lorsqu'ils sont exprimés en USD et ajustés pour inflation (panneau 2b), les prix administrés suivent la tendance du prix international et sont même tombés en dessous de celui-ci certaines années.

Actions à mener en vue de relever les principaux défis:

- ▶ établir une vision commune du rôle des programmes PSH dans la réalisation de la sécurité alimentaire par le biais de dialogues ouverts et de l'échange d'expériences;
- ▶ déterminer les répercussions des programmes de constitution de réserves publiques et des mesures politiques connexes sur les producteurs, les consommateurs, les budgets des gouvernements et les marchés mondiaux, et évaluer dans chaque contexte ces mesures par rapport à d'autres politiques et actions;
- ▶ veiller à ce que les mesures et les politiques adoptées en vue de réaliser les objectifs nationaux en matière de sécurité alimentaire ne compromettent pas ceux d'autres pays.

Le présent dossier s'appuie sur: FAO. 2021. *Public Food Stockholding: a review of policies and practices*. Rome. <https://doi.org/10.4060/cb7146en>

figure 2: Évolution de certains prix administrés par rapport aux prix internationaux dans le cas du blé

