



Bilan et perspectives de l'Accord de Bali sur les stocks publics de sécurité alimentaire¹

Jacques Berthelot (jacques.berthelot@wanadoo.fr), Solidarité (www.solidarite.asso.fr)

15 décembre 2013

Résumé

Les enjeux agricoles de la 9^e Conférence ministérielle de l'OMC portaient essentiellement sur le changement de la règle de l'Accord sur l'agriculture (AsA) sur les stocks publics de produits alimentaires. Malgré un résultat insatisfaisant, il constitue une première étape pour changer toutes les règles injustes de l'AsA pour les pays en développement (PED), à condition qu'ils adoptent une attitude offensive envers les pays développés au sein du groupe de travail chargé de trouver une solution permanente dans le Comité sur l'agriculture. Les sociétés civiles du Nord et du Sud doivent intensifier leur soutien aux PED de l'OMC.

1) Résultat insatisfaisant mais premier pas pour changer l'Accord sur l'agriculture

L'Inde, au nom du G-33 – groupe de 46 pays en développement (PED) priorisant la protection de leur marché intérieur agricole – avait demandé le 13 novembre 2012 qu'un accord à Bali modifie comme suit la note de bas de page 5 de l'article 3 de l'Annexe II de l'AsA : “L'acquisition de stocks de produits alimentaires par les Membres des pays en développement avec l'objectif de soutenir les producteurs à bas revenu ou faibles ressources ne doit pas être comptée dans la MGS”. La MGS est la "mesure globale de soutien" ou "boîte orange" des soutiens agricoles internes considérés comme "ayant des effets de distorsion des échanges". Ce qui est considéré ici comme une telle subvention est "la différence entre le prix d'acquisition et le prix extérieur de référence", qui est le prix moyen à la frontière² de 1986 à 1988, multipliée par la quantité pouvant bénéficier du prix d'acquisition des stocks, qui sont distribués ensuite à des prix subventionnés aux consommateurs pauvres.

En fait le Projet de modalités agricoles du 6 décembre 2008, considéré par tous les Membres de l'OMC comme une bonne base pour poursuivre les négociations du Cycle de Doha, avait déjà supprimé cette disposition, et l'adoption formelle à Bali n'aurait dû être qu'une formalité. Mais les EU, suivis par les autres pays développés, ne veulent pas faire de concessions aux PED sur certaines règles de l'AsA, redoutant de remettre en cause tout l'AsA et leur capacité d'imposer en contrepartie aux PED d'ouvrir leurs marchés de produits non agricoles et de services aux pays développés. C'est toute l'ambiguïté des Cycles de l'OMC où tous les Membres doivent accepter l'ensemble des textes – "l'engagement unique" avec adoption des décisions par consensus, cachant les énormes pressions des pays développés sur les PED –,

¹ Une version plus complète (français et anglais) ainsi que d'autres textes (anglais) sur les stocks publics de sécurité alimentaire de l'Inde sont disponibles sur le site de Solidarité : <http://www.solidarite.asso.fr/Articles-de-2013> (français) et <http://www.solidarite.asso.fr/Papers-2013> (anglais)

² Prix FAB (franco à bord, de la marchandise chargée sur le bateau au départ) pour un pays exportateur net et prix CAF (coût + assurances + fret, au port d'importation avant droits de douane) pour un pays importateur net.

chacun étant censé perdre sur certains domaines et gagner sur d'autres. En réalité les pays développés sont toujours gagnants.

Mais les EU et l'UE ont trouvé en face d'eux le ministre du Commerce de l'Inde, Anand Sharma, d'une extrême fermeté dans sa déclaration : *"Pour l'Inde la sécurité alimentaire n'est pas négociable. Les gouvernements de toutes les nations en développement ont une obligation légitime et un engagement moral vis-à-vis de la sécurité des moyens d'existence des centaines de millions de leur population pauvres et affamés. L'achat public à des prix administrés est souvent la seule méthode pour les pays en développement de soutenir les agriculteurs et de bâtir des stocks de sécurité alimentaire. Le besoin de stocks publics de grains alimentaires pour assurer la sécurité alimentaire doit être respecté"*. Cette fermeté s'explique par la mise en oeuvre depuis le 12 septembre 2013 de la loi sur la sécurité alimentaire nationale ayant étendu à 820 millions d'Indiens une aide alimentaire fortement subventionnée de 60 kg de riz ou de blé par an mais aussi par les élections législatives fédérales en mai 2014 et la forte mobilisation de la société civile indienne et internationale à Bali.

Cependant, comme l'Inde n'a été soutenue que mollement et rarement publiquement par une vingtaine d'autres PED, Anand Sharma a fini par céder aux pressions très fortes des pays développés, en admettant des concessions dans le texte final de l'Accord qui reste ambigu sur plusieurs points, dont les suivants.

* Dans quelle mesure la "clause de paix" – les Membres de l'OMC s'engageant à ne pas poursuivre à l'OMC les subventions liées aux achats publics à des prix administrés (prix minima) de produits alimentaires de base des PED – est-elle de 4 ans seulement? C'est l'interprétation dominante des médias et des militants de la société civile plaidant pour mettre fin à l'OMC et au minimum pour sortir l'agriculture de l'OMC. Mais cette interprétation est contestée par l'Inde et d'autres délégations, dont la France. En effet le texte adopté à Bali sur *"La détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire"* dit que *"Les Membres conviennent de mettre en place un mécanisme provisoire tel que défini ci-après et de négocier un accord pour une solution permanente... pour adoption par la onzième Conférence ministérielle... Durant la période provisoire, jusqu'à ce qu'une solution permanente soit trouvée"*. Si une solution permanente n'est pas trouvée avant la Conférence de 2017 (elle a lieu tous les 2 ans), la période provisoire ("interim" en anglais) se poursuivra, sinon le début du paragraphe 2 aurait écrit : *"Durant la période provisoire, au plus tard jusqu'à la onzième Conférence ministérielle"*. Anand Sharma a déclaré dans sa conférence de presse : *"Mon professeur d'anglais... m'avait appris que "interim" ne signifie pas temporaire mais quelque chose qui dure jusqu'à ce qu'une solution permanente soit trouvée"*. Les quatre ans nous séparant de la 11^e conférence ministérielle est la période où un groupe de travail au sein du Comité de l'agriculture cherchera une solution permanente satisfaisant le G-33. Mais il est douteux qu'il y parvienne en quatre ans sans remettre en cause radicalement les principales règles de l'AsA, notamment sur la définition des différentes catégories de subventions selon leur niveau supposé d'effets de distorsion des échanges.

* La clause de paix ne s'appliquera qu'aux *"programmes de détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire existant à la date de la présente décision"*. Donc les PED qui n'en ont pas ne pourront pas en instaurer et ceux qui en ont comme l'Inde ne pourront pas les étendre à d'autres produits que *"les produits agricoles primaires qui sont des aliments de base"*

prédominants du régime traditionnel de la population". Si les protéagineux (haricot, lentille...) et oléagineux sont des aliments de base complétant les céréales, ils ne font pas l'objet d'achats pour stocks publics, sauf dans certains Etats comme le Chhattisgarh. Mais l'Accord oblige à publier les stocks publics par produit des trois dernières années, ce qui constitue une menace pour étendre le nombre de produits couverts par la clause de paix.

* Autre contrainte : *"Tout Membre en développement... veillera à ce que les stocks achetés dans le cadre de ces programmes n'aient pas d'effet de distorsion des échanges et... d'effet défavorable sur la sécurité alimentaire d'autres Membres"*. Ceci notamment à cause du Pakistan qui s'est opposé à la demande du G-33, estimant que l'Inde pratique un dumping de ses stocks publics de riz au détriment de ses propres exportations.

* Enfin si l'accord sur la "concurrence à l'exportation" n'a pas avancé depuis la Conférence ministérielle de Hong-Kong en décembre 2005, l'Organe d'appel de l'OMC a condamné le Canada sur le lait en 2001 et 2002, les EU sur le coton en 2005 et l'UE sur le sucre en 2005 en montrant que les aides directes internes ont un effet de dumping au même titre que les subventions explicites à l'exportation. Si ces précédents n'ont pas encore été utilisés par les PED, ils pourraient l'être après Bali.

2) Mais des négociations s'ouvrent pour remettre en cause toutes les règles de l'AsA

Malgré toutes ces limites, cet Accord constitue une avancée : les PED ont coincé un pied dans la porte des règles de l'AsA et il reste à l'ouvrir complètement dans le programme post Bali afin de reconstruire toutes les règles de l'AsA. A quelque chose malheur est bon : c'est grâce à cet accord très ambigu et inachevé sur les stocks de sécurité alimentaire qu'un groupe de travail va se mettre en place au sein du Comité de l'agriculture de l'OMC pour trouver une solution permanente à la demande du G-33. Certes les EU et l'UE freineront ses travaux pour ne pas remettre en cause les autres règles de l'AsA qu'ils ont concoctées en face à face durant le Cycle de l'Uruguay et qui sont très défavorables aux PED. Les PED doivent maintenant prendre l'offensive contre les EU et l'UE qui ont tout à perdre car il sera facile de montrer que ce sont les plus gros tricheurs avec les règles de l'AsA, ce qui encouragera les PED, et d'abord l'Inde, à les poursuivre à l'OMC pour les obliger à refonder ces règles sur la souveraineté alimentaire.

Mais il faut que toutes les forces de la société civile, y compris celles qui, comme la Via Campesina, ont milité pour sortir l'agriculture de l'OMC et pour faire disparaître l'OMC, fassent preuve de réalisme en se joignant à toutes celles qui, au sein du réseau OWINFS ("Notre monde n'est pas à vendre"), appuient tous les PED qui luttent au sein de l'OMC pour en faire évoluer les règles dans le sens de la souveraineté alimentaire.

Les premières règles à modifier sont liées aux prix administrés. Et d'abord au paragraphe 9 de l'Annexe 3 de l'AsA : *"Le prix de référence extérieur fixe sera établi sur la base des années 1986 à 1988"*. Car le très bas niveau des prix mondiaux du blé et du riz – les deux céréales du programme alimentaire de l'Inde – en 1986-88 est dû aux taux de dumping des EU de 137% sur le riz et de 89% sur le blé et à celui de l'UE de 134% sur le blé. Comme les EU sont faiseurs du prix mondial du blé et influencent fortement celui du riz et que les exportations de blé des EU et de l'UE ont représenté 53,2% des exportations mondiales de blé

en 1986-88, considérer comme une subvention à effets de distorsion des échanges l'écart entre les prix administrés actuels payés aux petits paysans indiens et les prix CAF à l'importation de 1986-88 est absurde économiquement et injustifiable politiquement. Qui plus est, les bas prix mondiaux en dollars du riz et du blé d'alors s'expliquent aussi par une dépréciation de 23% du dollar de fin décembre 1985 à fin décembre 1988, dont de 30% pour les exportations de riz.

Il est possible de modifier aussi l'article 18 de l'AsA, en remplaçant "*Les Membres prendront dûment en compte l'influence de taux d'inflation excessifs sur la capacité de tout Membre de se conformer à ses engagements en matière de soutien interne*", en supprimant "excessifs", comme l'ont recommandé les deux experts indiens Anwarul Huda et Ashok Gulati. Comme le taux d'inflation en Inde a été de 8% en moyenne durant ces 25 ans, réactualiser les prix de 1986-88 sur la base de cette inflation les rehausserait à des niveaux supérieurs de 94% et 74% respectivement aux prix minimaux de soutien du riz et du blé en 2012-13, avec donc des MGS négatives ne remettant pas en cause la loi sur la sécurité alimentaire.

Mais il faut aller au-delà en contestant le concept de prix administrés qui n'est pas défini dans les accords de l'OMC et qui fonctionne de façon opposée dans les pays développés et les PED. Alors que dans ceux-ci les prix administrés sont fixés au-dessus des prix du marché pour garantir des prix rémunérateurs aux petits agriculteurs et obliger les commerçants à payer des prix plus élevés, au contraire dans les pays développés ce sont des prix minima fixés en dessous des prix du marché en vigueur pour réduire leur niveau, mais – là réside la différence fondamentale – les bas prix administrés ne sont acceptés par les agriculteurs occidentaux que parce qu'ils sont compensés par des aides directes soi-disant *découplées*³ de l'UE et des EU ainsi que des subventions *couplées*, comme les différents types de "marketing loans", paiements contra-cycliques et aux assurances agricoles aux EU. Dans les pays développés, les prix administrés déclenchent toujours des subventions, à côté des autres moyens indispensables pour les rendre effectifs : droits de douane, subventions et restrictions à l'exportation, gel des terres, quotas de production, etc. En effet, les Farm Bills (lois agricoles) des EU et les réformes de la PAC (politique agricole commune) de l'UE depuis les années 1990 ont consisté à abaisser par étapes les prix administrés pour accroître leur compétitivité intérieure et extérieure – en important moins et exportant plus – par des aides compensatoires massives soi-disant sans effets de distorsion des échanges car notifiées à l'OMC soit dans la "boîte bleue" soit dans la "boîte verte"⁴.

Or un rapport de l'OCDE a défini en 2011 le prix agricole intérieur comme "*le prix à la production plus les paiements spécifiques à ce produit*". Un concept que l'on peut traduire par "prix total". Cependant cette approche est trop restrictive car elle ne prend pas en compte les

³ Une subvention est *couplée* si fonction du niveau de production ou du prix, *découplée* dans le cas contraire.

⁴ La *boîte bleue* correspond pour l'UE aux aides directes fixes par hectare (céréales et oléagineux), par tête de bétail (bovins et ovins), ou litre de lait instaurées par les réformes de la PAC de 1992, 1999 et 2004 pour compenser la réduction des prix garantis minima (prix d'"intervention") mais les agriculteurs ne les percevaient qu'à condition de produire ces produits. La *boîte verte* comprend deux types de subventions soi-disant sans effet de distorsion des échanges : 1) boîte verte traditionnelle des aides en nature aux services généraux bénéficiant collectivement aux agriculteurs (infrastructures agricoles, enseignement, recherche, aides agri-environnementales, aides pour calamités agricoles, avertissements phytosanitaires...); 2) boîte verte des aides au revenu "découplées" ayant remplacé peu à peu depuis 2005 dans l'UE celles de la boîte bleue et où les agriculteurs continuent à recevoir le montant moyen des aides de la boîte bleue perçues de 2000 à 2002 sans être obligés de produire ou en pouvant produire d'autres produits que ceux ayant bénéficié des aides de la boîte bleue.

subventions soi-disant *découplées* ayant remplacé largement celles *couplées* depuis 1998 aux EU et 2005 dans l'UE. De même un rapport du FAPRI (centre de recherche des EU dépendant du gouvernement) d'octobre 2013 sur les Farm Bills adoptés en 2013 par la Chambre des Représentants et le Sénat présente des tableaux de "*recettes moyennes des cultures en dollars par acre*"⁵ pour la période 2014-18 où les aides spécifiques par produit prévues sont ajoutées aux ventes de ces produits sur le marché, ce qui, divisé par le rendement par acre, donne le prix total par produit, bien que le FAPRI n'utilise pas ce concept de prix total mais de "recette à l'acre". Et celle-ci devrait augmenter de 9% pour le riz et de 6,6 % pour le blé sur la période 2014-18 par rapport aux prix attendus si le Farm Bill actuel ne changeait pas.

La conjugaison du taux élevé de dumping des EU et de l'UE sur le blé et des EU sur le riz en 1986-88 ajoutée à la forte dépréciation du dollar dans cette période justifient de réactualiser les prix CAF de l'Inde (et des autres PED) de 1986-88 en les multipliant par le taux de dumping des EU et de l'UE, ce qui les rendrait supérieurs aux prix minima de soutien du riz et du blé de 2012-13 et rendrait négatives leurs MGS, protégeant l'Inde de poursuites à l'OMC.

Au-delà de ces ajustements de l'AsA pour les stocks publics alimentaires, les PED doivent se mobiliser pour dénoncer, dans le groupe de travail qui va se mettre en place au Comité de l'agriculture de l'OMC comme en dehors, les énormes violations des EU et de l'UE sur les règles de l'AsA. Sans entrer dans le détail, les principales sont les suivantes.

1- Les aides directes fixes des EU ont été condamnées à l'OMC en 2005 comme n'étant pas dans la boîte verte, ce qui permettrait de condamner encore plus facilement celles de l'UE : DPU (droits au paiement unique) pour 37,7 milliards d'€ en 2012, et DPB (droits au paiement de base) à partir de 2014. Si les Farm Bills des deux chambres prévoient d'éliminer les aides directes fixes, la Chambre des Représentants les maintient pour le coton en 2014 et 2015.

2- Les EU et l'UE ne considèrent pas les aides aux aliments du bétail – 13,7 milliards d'€ en 2009-10 dans l'UE27 – comme des aides aux intrants alors qu'il s'agit des principaux intrants pour tous les produits animaux, ce qui augmenterait d'autant leurs MGS astreintes à réduction, en particulier dans l'UE où ces aides sont cachées dans les DPU.

3- Les EU et l'UE ne considèrent pas les aides aux céréales et oléagineux transformés en éthanol et biodiesel comme des aides aux intrants⁶.

4- On l'a vu, pour l'Organe d'appel de l'OMC les aides internes aux produits agricoles exportés sont des subventions à l'exportation, donc toutes les exportations agricoles de l'UE peuvent être attaquées pour dumping.

5- Le Projet de modalités agricoles de l'OMC du 6 décembre 2008, base pour la poursuite des négociations du Cycle de Doha, a menti en disant que l'exemption *de minimis* spécifique par produit est de 5% de la valeur de la production totale des pays développés (10% pour les PED) alors qu'elle n'est que de 5% (10%) de la valeur de production de chaque produit ayant une MGS. Cette tricherie a un grand impact sur le niveau du "*soutien global interne ayant des*

⁵ http://www.fapri.missouri.edu/outreach/publications/2013/FAPRI_MU_Report_06_13.pdf; un acre correspond à 0,4047 hectare.

⁶ Jacques Berthelot, *Réguler les prix agricoles*, L'Harmattan, 2013.

effets de distorsion des échanges" (SGEDE) autorisé au cours de la période de mise en œuvre du Cycle de Doha. Le SGEDE est un indicateur créé par l'OMC en 2004 pour englober tous les soutiens internes autres que de la boîte verte, soit la MGS + la boîte bleue + les aides *de minimis* spécifiques par produit et autres que par produit⁷.

6- Les EU trichent depuis 2008 en ayant notifié un soutien des prix du marché des produits laitiers inférieur de 2,1 milliards de \$ (ou de 42%) à celui notifié les années précédentes : elle ne notifie plus toute la production de lait comme elle s'y était engagée en 1994 mais seulement celle de la poudre de lait écrémé, du beurre et du fromage Cheddar. Ce changement de notification est interdit par le paragraphe 5 de l'Annexe 3 de l'AsA.

Pour conclure, malgré ses limites, l'Accord de Bali sur les stocks de sécurité alimentaire ouvre la voie à une refondation de l'AsA. Encore faut-il que la société civile du Nord comme du Sud se mobilise fortement. Mais cela sera très difficile pour la Coordination Européenne Via Campesina et ses adhérents comme la Confédération paysanne en France puisque la dénonciation des tricheries de l'UE sur les subventions agricoles non conformes à l'AsA ne serait pas confortable pour leurs membres paysans dont les aides directes, donc le revenu, baisseraient très fortement.

Le pari est que, face aux risques de fortes baisses de leur revenu, les agriculteurs de l'UE réagiront vivement en exigeant de le refonder sur des prix rémunérateurs, sur la souveraineté alimentaire, comme cela était le cas avant 1992, ce qui impliquerait de remonter la protection à l'importation. Cela impliquerait aussi de modifier l'AsA en revenant à la période antérieure à l'OMC, où l'agriculture bénéficiait d'exceptions aux règles du GATT, en n'ayant aucune contrainte sur le niveau et les formes de protection à l'importation. Mais cette fois il faudrait interdire l'exception qui permettait aussi de fournir des subventions élevées à l'exportation.

⁷ Lorsque la MGS calculée d'un produit est inférieure à 5% de la valeur de sa production dans les pays développés (10% dans les PED), le produit est considéré comme n'ayant pas de MGS car inférieure au niveau *de minimis*. Et lorsque la MGS des aides autres que par produit (par exemple sur les taux d'intérêt) est inférieure à 5% de la valeur de la production agricole totale du pays (10% dans les PED), elle n'est pas comptée dans la MGS totale. Mais ces aides *de minimis* par produit et autres que par produit sont comptées dans le SGEDE.