

Règles de l'OMC et crise alimentaire dans les PMA : défis et voie à suivre

Falou Samb¹, Eloi Laourou² et Mothae A. Maruping³

Les décideurs des pays en développement sont confrontés à plusieurs facteurs inconnus ayant trait à la crise alimentaire et à ses implications pour le commerce et le développement. Des opinions divergentes ont été émises sur le point de savoir comment l'OMC peut aider à résoudre la crise alimentaire de manière efficace. En avril 2008, au cours des réunions annuelles de printemps du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, le Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, avait déclaré que face à la tourmente et aux incertitudes actuelles à travers le monde, le système commercial fondé sur des règles de l'OMC « est une source très importante de stabilité économique pour les gouvernements, les affaires et les consommateurs. »

A partir d'une réflexion sur la déclaration de Lamy, cet article cherche à explorer les possibilités d'utiliser les arrangements et les règles de l'OMC pour résoudre la crise alimentaire qui prévaut actuellement dans les pays en développement en général, et dans les pays les moins avancés (PMA) en particulier ; ainsi que pour rechercher des arrangements alternatifs pour renforcer la sécurité alimentaire dans ces pays. Ce dernier point impliquerait le recours proactif aux règles de l'OMC. Cet article s'inspire des travaux entrepris conjointement par le Groupe des PMA à l'OMC et par des experts au cours d'une conférence sur la crise alimentaire tenue le 17 juillet 2008, à Genève.⁴

Défis

Le recours aux règles et aux arrangements commerciaux pour trouver des solutions durables en matière de sécurité alimentaire pour tous nécessite des éclaircissements sur deux ensembles de questions :

En premier lieu, il est important d'évaluer quelles sont les règles et dispositions commerciales de l'OMC considérées comme ayant une grande pertinence pour la crise alimentaire. D'un point de vue juridique, les dispositions de l'OMC dans les domaines suivants sont particulièrement cruciales :

- Les tarifs, notamment la question de la progressivité des droits, les sauvegardes ;
- Les trois piliers de l'Accord sur l'agriculture (soutien interne, accès au marché et concurrence à l'exportation) ;
- Les restrictions à l'exportation au titre de l'article XI : 2 du GATT ; et
- Les produits spéciaux, avec toutes les dispositions en matière de traitement spécial et différencié (TS&D). Le réexamen de ces dispositions pourrait permettre la formulation de solutions plus durables à la crise alimentaire. Le texte du projet d'accord sur l'agriculture actuel, prend peu voire pas du tout - en compte les implications des règles commerciales sur la crise alimentaire actuelle dans les pays affectés.

Deuxièmement, il y a lieu d'examiner l'impact et les dommages collatéraux, dans les pays importateurs nets de produits alimentaires, des réponses nationales à l'intensification des crises alimentaires. Au cours de la crise actuelle, les réponses varient d'un pays à l'autre, en particulier entre exportateurs et importateurs de produits alimentaires. Cette distinction cruciale entre exportateurs et importateurs nets a mené à une situation très précaire où les gouvernements tentaient, de proposer des réponses localisées, à court terme, en particulier à la lumière de l'instabilité sociale et des perturbations civiles entraînées par la crise.

Lorsque l'on prend ces deux défis en considération, il est encore plus urgent et plus impératif d'examiner de manière critique comment - et dans quelle mesure - les règles de l'OMC pourraient apporter des solutions tant aux pays exportateurs nets qu'aux importateurs nets. Nous examinons, ci-dessous, les règles pertinentes et recommandons des actions correspondantes en ce qui concerne à la fois les dispositions liées au commerce et les mécanismes institutionnels pour aider à résoudre la crise alimentaire actuelle.

Prohibitions et restrictions à l'exportation

Nous reconnaissons certes le droit des gouvernements à émettre des prohibitions et restrictions à l'exportation, mais de telles mesures sont source de controverse et infligent des dommages collatéraux. Elles perturbent également le cours normal des négociations multilatérales et entraînent une incertitude supplémentaire dans le commerce international en termes d'approvisionnement et de conditions régulières. L'article XI, 2 du GATT spécifie que : « Les dispositions du paragraphe 1 du présent article ne s'étendront pas aux cas suivants : (a) prohibitions ou restrictions appliquées temporairement pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits essentiels pour la partie contractante exportatrice, ou pour remédier à cette situation. » Les dispositions ont été ciblées pour empêcher les Membres de prendre précisément de telles mesures restrictives.

La liste des pays exportateurs ayant recours à de telles restrictions comprend l'Argentine, la Bolivie, le Cambodge, la Chine, l'Égypte, l'Éthiopie, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, la Russie, la Thaïlande, l'Ukraine, le Venezuela et le Vietnam. Ces mesures ont sérieusement affecté la capacité des autres pays en développement, et en particulier des PMA, à importer des produits alimentaires. Ceci a également pesé considérablement sur la balance des opérations courantes avec l'extérieur des pays affectés, et modifié la structure des échanges pour les produits agricoles. L'article XI du GATT est assez ambigu - en dépit de l'existence de l'alinéa 2 (a) - dans la prise en compte de la crise alimentaire car il donne à la fois aux exportateurs et aux importateurs une marge de manœuvre pour prendre en compte les restrictions commerciales, mais avec un avantage décisif pour les pays exportateurs.

Recommandation : une dérogation possible

Afin de rétablir le flux normal du commerce international, l'octroi d'une dérogation, ou d'une exemption au titre de l'OMC, aux prohibitions et aux restrictions à l'exportation pourrait être envisagé comme étant en faveur des pays en développement et/ou des PMA, sur la base des dispositions de l'article IX de l'Accord établissant l'OMC. Toute dérogation octroyée dans les conditions actuelles de crise alimentaire passerait certainement le test préalable requis pour être éligible au titre des « conditions exceptionnelles justifiant la décision. » La crise alimentaire actuelle remplit dûment toutes les conditions requises pour passer ce test !

Une demande de dérogation permettrait aux PMA d'éviter de faire l'objet de prohibitions et de restrictions à l'exportation de la part des pays exportateurs. Ces derniers continueraient à exercer leur droit d'imposer ces restrictions aux fins de l'article XI du GATT, mais ne les imposeraient pas aux produits alimentaires exportés vers les PMA.

De plus, une interprétation restrictive des dispositions ayant trait au GATT permettrait aux pays importateurs de prendre des mesures pour initier un processus de règlement des différends à l'OMC et/ou engager des consultations avec les pays exportateurs, en particulier sur la transparence et les consultations. Ceci implique que, du point de vue juridique, l'OMC doit démontrer la flexibilité des

règles commerciales afin de prendre en compte les circonstances imprévues.

Les restrictions à l'exportation constituent une telle déviation par rapport au mandat et aux principes du système commercial multilatéral qu'elles requièrent toute notre attention, ainsi que des actions décisives de la part de l'ensemble des membres de l'OMC.

Dans ce contexte la proposition présentée par le Japon et la Suisse sur les prohibitions et les restrictions est intéressante.⁵ Un élément intéressant est la nécessité d'« une mise en œuvre, de manière sûre, de l'aide alimentaire en faveur des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. »

Si cette proposition suscite un vif intérêt, l'aspect opérationnel est absent et devrait être renforcé pour qu'elle aboutisse à une mise en œuvre significative sur le terrain. Un texte orienté vers l'action et les résultats est nécessaire. Des éléments pourraient être tirés de la Décision récente d'étendre la procédure visant à la transparence du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement aux mesures sanitaires et phytosanitaires.⁶ Cette Décision de l'OMC établit un lien systémique entre l'obligation juridique, la mise en œuvre et la constitution de capacité. Nous suggérons que si l'OMC s'appuie sur cette dynamique, des gains réels pourraient être induits pour les pays en développement, sans saper le système.

Recommandation : Une nouvelle décision de l'OMC pour les pays affectés par la crise alimentaire

Il y aurait lieu de prendre dûment en considération la rédaction d'une nouvelle Décision visant à aider les PMA et les pays en développement affectés par la crise alimentaire. Une telle Décision évaluerait et s'appuierait sur la Décision existante relative aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. Un instrument distinct et efficace pourrait résulter de négociations futures et pourrait même mener à une « première phase » de résultats escomptés. Le traitement spécial et différencié efficace n'a pas été pris en considération de manière adéquate, contrairement à l'esprit de la Déclaration de Doha. Cette proposition présente une opportunité unique de répondre aux insuffisances des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. Rater cette opportunité pourrait restreindre drastiquement le droit souverain des pays en développement et des PMA à mettre en œuvre pleinement le mandat de Doha.

Recommandation : constitution de capacité d'offre de produits alimentaires

Il y aurait lieu, de plus, d'activer de manière urgente le Cadre intégré renforcé, et de réactualiser l'aide pour le commerce. Ces initiatives doivent être clairement définies et leurs opérations accélérées. Des ressources additionnelles doivent être allouées, afin de déclencher des actions concrètes dans les pays bénéficiaires. Il ne faudrait pas oublier que ces initiatives doivent être suffisamment flexibles pour intégrer le défaut d'infrastructures liées à l'alimentation dans les PMA et les pays en développement. Il faudrait envisager, pour le Cadre intégré renforcé et l'aide pour le commerce, un changement dans l'affectation de leurs ressources. Le principal objectif devrait être d'aborder les contraintes de l'offre chez les pays éligibles pour que ces pays soient en mesure de soutenir la production et la sécurité alimentaires.

Questions institutionnelles

Les règles commerciales pourraient faire partie de la solution, mais ne pourraient pas résoudre la crise alimentaire en l'absence de cohérence avec un ensemble d'autres mesures pertinentes à différents niveaux. Elles devraient servir d'interface avec les solutions autres que d'ordre commercial, afin de former une approche concertée impliquant toutes les parties prenantes, aux niveaux national, régional et international.

Des lignes directrices sont également nécessaires pour garantir l'engagement du secteur privé et de la société civile dans tout

effort concerté dans cette crise alimentaire, et pour amener les gouvernements à tenir compte des points de vue critiques émanant de leur dialogue avec toutes les parties intéressées et affectées. L'article V de l'Accord établissant de l'OMC prévoit une telle collaboration : « Le Conseil général pourra conclure des arrangements appropriés aux fins de consultation et de coopération avec les organisations intergouvernementales s'occupant de questions en rapport avec celles dont l'OMC traite. » Cependant, sur la toile de fond des négociations agricoles actuelles, cette crise souligne l'insuffisante capacité d'analyse des pays en développement pour évaluer de manière effective les implications des règles commerciales multilatérales, afin d'identifier des solutions efficaces à la crise alimentaire. La crise souligne également que la capacité de gouvernance à assurer la cohérence des politiques internes, dans le but d'appuyer la mise en œuvre, est inadéquate. Au vu des objectifs et des principes qui sous-tendent la résolution effective de la crise alimentaire et qui luttent contre les conséquences de plus en plus graves des pénuries alimentaires, il y a lieu d'adopter une approche intégrée qui comprend des interventions à la fois en matière de politiques commerciale et non-commerciale. Ces mesures ne devraient pas être perçues comme ayant des 'effets de distorsion des échanges', mais comme faisant partie intégrante de tout effort visant à garantir le fonctionnement harmonieux du marché des produits alimentaires et à prendre en compte les déficiences structurelles des pays affectés.

La dynamique de l'OMC

L'agenda de développement de Doha devrait établir la flexibilité eu égard à la sécurité alimentaire et permettre aux pays en développement et aux PMA d'élaborer des programmes de politiques alimentaires appropriées pour les pays en développement et les PMA éventuels. Ces mesures donneraient au système commercial international l'opportunité réelle de démontrer son caractère réactif et flexible et d'apporter aux populations le développement et des avantages significatifs. Cette approche contextualisée devrait être approuvée. Elle l'a été dans le passé, et les conditions actuelles appellent au même engagement à recourir au commerce comme instrument économique et de développement, et non comme un simple outil en soi !

En prenant d'autres mesures et en agissant rapidement sur cette question, l'OMC fournirait une approche utile pour stimuler le développement économique. C'est à présent le moment d'instaurer les changements systémiques nécessaires pour établir des règles commerciales multilatérales alternatives et corriger les effets de distorsion des échanges actuellement en jeu dans le secteur agricole.

Le droit d'être à l'abri de la faim fait partie des droits humains fondamentaux. Le commerce lié à l'alimentation devrait bénéficier d'un traitement différent dans les règles de l'OMC et dans les négociations multilatérales. Les pays importateurs nets de produits alimentaires ne doivent pas se retrouver face à un dilemme difficile : garantir à leurs populations un approvisionnement stable en produits alimentaires ou réduire d'autres dépenses sociales qui, à long terme aurait un impact sur le potentiel de développement du pays.

Mettons à l'épreuve l'Agenda de développement de Doha en offrant une solution durable à la crise alimentaire actuelle et - dans certains cas - chronique !

¹ Le Dr Falou Samb est actuellement Conseiller principal pour le Programme de gouvernance des politiques commerciales au Centre du développement socioéconomique, Coordinateur pour l'Afrique.

² Eloi Laourou est fondateur et Président d'International Association for Trade and Sustainable Development.

³ Mothae A. Maruping est Ambassadeur du Lesotho et actuellement Coordinateur du Groupe PMA à l'OMC.

⁴ Cette conférence des PMA a été organisée conjointement avec le Centre pour le développement socioéconomique (Centre for Socio-Economic Development - CSEND), une organisation de recherche et développement basée à Genève qui se concentre sur les questions globales (www.csend.org) et a été une bonne occasion de mener un dialogue approfondi sur les réactions ou le manque de réaction à la crise alimentaire de la part des parties prenantes pertinentes, au niveaux national, régional et international. Voir les présentations et les articles à : www.csend.org/KnowledgeConferences.aspx?id=38

⁵ WTO JOB(08)/34, 30 avril 2008 et sa version révisée du juillet 2008.

⁶ WTO G/SPS/33/Add.1 du 6 février 2006.