

Intervention Cédric Pène

Réunion du 30 novembre 2011

Volatilité des prix agricoles - implication pour les pays ACP

1) Introduction: Le commerce comme un élément de réponse pour lutter contre la volatilité des prix agricoles et alimentaires

Mon intervention s'inscrit dans le contexte du rapport inter-agences pour le G-20 du 2 juin 2011 sur les réponses à apporter à la question de la volatilité des prix sur les marchés agricoles et alimentaires et dans la continuité des interventions du premier panel, en particulier Carmel Cahill de l'OCDE sur le rôle du commerce comme un des éléments de réponse pour garantir la sécurité alimentaire.

2) Les règles actuelles de l'OMC, les règles futures qui pourraient résulter du cycle de Doha et la volatilité des prix agricoles et alimentaires

a) Les règles de l'OMC ne traitent pas spécifiquement de la volatilité des prix agricoles.

L'accord sur l'agriculture a pour objectif "d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché" en prenant en compte l'objectif de sécurité alimentaire ainsi que la nécessité d'un traitement spécial et différencié pour les pays en développement.

C'est donc compte tenu du rôle joué par le commerce comme élément de la réponse globale à apporter à la problématique de volatilité des prix que les règles de l'OMC, en particulier l'Accord sur l'agriculture issu du Cycle d'Uruguay, ont un rôle crucial à jouer:

* En limitant les soutiens agricoles ayant des effets de distorsion dans les pays riches et en plafonnant la protection tarifaire, elles favorisent sur le moyen terme une meilleure allocation des ressources, en particulier pour les Pays en développement disposant d'avantages comparatifs, garante de de sécurité alimentaire sur le moyen terme;

* Elles encouragent la transparence et la prévisibilité des mesures publiques, et tentent ainsi de limiter les effets indésirables de mesures de nature à accentuer la volatilité des prix agricoles.

* Elles prennent en compte les besoins des pays en développement, et en particulier les plus vulnérables d'entre eux, via diverses flexibilités, y compris pour des politiques agricoles inspirées par des objectifs de sécurité alimentaire et de réduction des effets de la volatilité des prix agricoles.

b) L'accord sur l'agriculture actuel est imparfait et la conclusion du cycle de Doha permettrait d'aller plus loin dans la bonne direction.

* En matière de protection tarifaire, la réduction des droits de douane favorisera la mise en connexion entre zones exportatrices et importatrices, et permettra aux pays disposant d'un avantage comparatif agricole de mieux en profiter.

En parallèle, de nombreuses flexibilités, produits sensibles pour tous, mais également produits spéciaux, mesure de sauvegarde spéciale et taux de réduction différenciés pour les pays en développement, et en particulier les plus vulnérables d'entre eux, permettront aux membres de l'OMC, et en particulier aux pays en développement, de préserver une certaine protection pour leurs secteurs les plus sensibles.

* Le pilier relatif à la concurrence à l'exportation est également pertinent au regard de la volatilité des prix agricoles. Ainsi sur les subventions aux exportations. En règle générale, il y a augmentation du volume et de la valeur des subventions à l'exportation lorsque les prix baissent. Par conséquent, celles-ci n'aident pas les pays importateurs à réduire leur facture alimentaire lorsque les prix sont élevés, mais contribuent plutôt à tirer les prix mondiaux vers le bas lorsque ceux-ci sont déjà peu élevés. Dans le projet actuel de modalités dans le cadre du PDD, les pays développés se sont engagés à éliminer les subventions à l'exportation pour la fin de 2013.

* Sur le soutien interne, des réductions substantielles du soutien ayant des effets de distorsion sur les échanges, comme prévu dans le projet actuel de modalités, rendraient les prix mondiaux plus réalistes et contribueraient à une meilleure allocation des ressources au niveau global.

Le texte actuel de l'Accord sur l'agriculture prévoit d'inclure dans la catégorie verte, c'est-à-dire exemptée de tout engagement de réduction, certains type de soutiens tels que les services d'infrastructure ou les aides à la recherche et donne aussi aux pays en développement le droit de subventionner sans limitation certains types d'intrants et d'investissements pour les producteurs à faibles revenus et dotés de ressources limitées. Les gouvernements concernés peuvent donc mettre en œuvre des politiques visant à accroître la productivité du secteur agricole, ce qui constitue un des éléments de la réponse à apporter aux problèmes de volatilité des cours agricoles.

L'Accord actuel prévoit en outre l'exemption de réduction pour les mesures de détention des stocks publics à des fins de sécurité alimentaire ou d'aide alimentaire intérieure, à condition que ces mesures respectent certains critères de base comme la transparence et l'intégration dans un programme de sécurité alimentaire défini dans la législation nationale.

Le projet actuel de modalités propose ici encore d'accroître la flexibilité accordée aux pays en développement. Les Gouvernements concernés peuvent donc mettre en place des outils permettant de limiter les conséquences de la volatilité des prix pour les groupes de population les plus vulnérables.

* Enfin, les prohibitions ou restrictions quantitatives à l'exportation, peuvent être mises en place pour faire face à l'inflation des prix des produits alimentaires ou prévenir les pénuries dans le pays exportateur, Mais ces mesures peuvent aggraver la situation dans d'autres pays en réduisant l'offre sur le marché mondial et en accentuant les hausses des cours mondiaux. C'est ce qui s'est produit par exemple pendant la crise alimentaire de 2008.

Les règles de l'OMC traduisent cet équilibre délicat. Les restrictions quantitatives sont, en règle générale, prohibées par l'accord du GATT de 1994 mais une exception permet aux gouvernements de prohiber ou restreindre les exportations à la condition que ces mesures soient "[...] 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 prohibitions ou restrictions à l'exportation frappant les produits agricoles doivent aussi être conformes aux dispositions de l'Accord sur l'agriculture qui prescrit aux Membres de l'OMC qui adoptent ce type de mesures d'informer et de consulter les autres Membres intéressés.

Ces disciplines, qui visent à améliorer la transparence et la prévisibilité, seraient renforcées par le projet actuel de modalités agricoles, qui prévoit en particulier de limiter en règle générale à 12 mois la durée de ces mesures.

3) L'état du cycle de Doha à la veille de la Conférence ministérielle de l'OMC des 15-17 décembre

Nous sommes aujourd'hui à 15 jours de la 8^{ème} réunion ministérielle de l'OMC.

Le Conseil Général se réunit en ce moment même à Genève et discute du résultat possible de cette Conférence Ministérielle.

Cette date est importante car elle était généralement considérée comme la date limite pour obtenir un consensus sur un point qu'un Membre ou un groupe de Membres souhaitait voir intégré à l'ordre du jour de la Conférence.

La déclaration finale devrait 1) réaffirmer l'importance du système commercial multilatéral et de l'OMC 2) rappeler l'importance de la composante "développement" dans les travaux de l'OMC, 3) faire le point sur le cycle de Doha.

Sur le DDA, l'ambition affirmée par les leaders du G-20 en novembre 2010 à Séoul de conclure le cycle en 2011 ne s'est malheureusement pas concrétisée.

Les Membres ont donc centrés leurs réflexions au cours des dernières semaines sur comment poursuivre les négociations en 2012 afin d'obtenir enfin des résultats concrets.

Comme indiqué par le Directeur Général de l'OMC le 21 octobre dernier, "la réalité est que les négociations dans le cadre du PDD sont dans l'impasse" et l'objectif est que la Conférence Ministérielle

"donne un signal clair indiquant que notre Organisation continue d'aller de l'avant. La tâche qui nous incombe est de transformer l'état d'esprit négatif actuel en quelque chose de positif — un signal pour aller de l'avant."

De leur côté, les Chefs d'État du G-20 ont affirmé à Cannes le 4 novembre dernier : "Nous restons attachés au mandat du Programme de Doha pour le développement (PDD). Toutefois, il est clair que nous ne concluons pas le PDD si nous continuons à conduire les négociations comme par le passé. Nous reconnaissons les progrès accomplis jusqu'ici. Pour contribuer à restaurer la confiance, nous devons mettre en œuvre en 2012 des approches neuves et crédibles pour faire progresser les négociations, notamment en ce qui concerne les préoccupations pour les pays les moins avancés et, s'ils peuvent aboutir, les éléments restants du mandat de Doha."

Les discussions se sont donc poursuivies au cours des dernières semaines dans cet esprit, et la Réunion du Conseil Général actuellement en cours traite en particulier de ce point.

Une des idées évoquées serait de tenter de faire avancer de manière pragmatique les négociations dans les domaines où des progrès peuvent être obtenus, en parvenant à des accords sur des questions spécifiques — que ce soit à titre provisoire ou définitivement — avant la réalisation de l'engagement unique de Doha dans sa totalité.

4) Les discussions en cours en relation avec les restrictions aux exportations applicables aux produits agricoles et alimentaires

En conclusion, quelques mots sur la question des règles applicables aux interdictions et aux restrictions aux exportations.

Au cours des derniers mois, cette question a en effet animé les discussions dans les enceintes agricoles de l'OMC.

Deux propositions, en particulier, ont été discutées sur ce thème dans le contexte de la préparation de la Conférence Ministérielle de décembre 2011:

a) Une proposition, initialement présentée le 14 novembre dernier au comité de l'agriculture ordinaire conjointement par les groupes africain et arabe ainsi que le groupe des pays les moins avancés et des pays importateurs nets de produits alimentaires.

Dans sa dernière version, en date du 25 novembre, cette proposition vise à la mise en place d'un programme de travail qui pourrait *entre autres* :

- étudier la faisabilité de règles visant à exempter les achats des PMA et PEDINPA, autorisés par leurs autorités dans des conditions à définir, des restrictions aux exportations mises en place par les exportateurs majeurs des produits concernés;

- étudier les mécanismes nécessaires pour permettre aux PMA, PEDINPA et aux autres PED vulnérables à faire face aux difficultés de financement à court terme des importations de produits alimentaires.

b) Une seconde proposition, présentée par l'Union européenne avec un certain nombre de co-sponsors le 11 novembre sur les barrières aux exportations de produits alimentaires et l'aide humanitaire du programme alimentaire mondial.

Cette proposition vise à étendre via une déclaration à l'OMC l'engagement adopté par les Ministres de l'agriculture du G-20 à Paris le 23 juin dernier et réaffirmé par les Chefs d'État à Cannes le 4 novembre, et consistant à ne pas imposer de restrictions aux exportations ou de taxes extraordinaires aux produits alimentaires achetés par le PAM à des fins humanitaires non commerciales.

Les discussions sur l'inclusion éventuelle de ces deux propositions, sous une forme à déterminer, dans le résultat final de la Conférence Ministérielle de décembre se sont poursuivies au cours des tout derniers jours. C'est également un des points à l'agenda de la réunion du Conseil Général de ce jour.