



DOSSIERS DE LA FAO SUR LES POLITIQUES COMMERCIALES

APPUI DE LA FAO AUX NÉGOCIATIONS DE L'OMC

n° 27 ■ OCTOBRE 2017

Restrictions à l'exportation de produits agricoles

RÉSUMÉ

- Les disciplines de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) permettent à ses membres d'appliquer des restrictions à l'exportation en vue de prévenir ou d'atténuer une situation critique due à une grave pénurie de denrées alimentaires à titre temporaire.
- De 2007 à 2011, de nombreux pays exportateurs nets de produits alimentaires ont introduit des restrictions quantitatives en vue de contenir des hausses des prix domestiques et de garantir une offre suffisante sur les marchés intérieurs.
- Dans l'ensemble, les restrictions à l'exportation n'ont pas eu les effets désirés, à savoir limiter les hausses de prix alimentaires sur les marchés nationaux. Les restrictions ont eu un effet dissuasif sur les agriculteurs dans les pays exportateurs et ont exacerbé les incertitudes et la volatilité sur les marchés mondiaux des produits alimentaires.
- Afin d'éviter les répercussions négatives des restrictions quantitatives à l'exportation, il serait utile de disposer d'un meilleur cadre réglementaire régissant l'utilisation de ces mesures, convenu de façon multilatérale.

Que sont les disciplines de l'OMC en matière de restrictions à l'exportation?

L'Article XI, paragraphe 1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994 stipule que les importations et les exportations ne peuvent être limitées ou bloquées que par l'application de droits de douane, de taxes ou d'autres types de droits. L'utilisation d'autres instruments politiques de réduction des exportations, comme les quotas ou les licences d'exportation, n'est pas autorisée. Toutefois, le paragraphe 2 de ce même article stipule que l'interdiction de recourir à des restrictions quantitatives peut être assouplie dans le cas des «interdictions ou restrictions à l'exportation appliquées temporairement pour prévenir ou atténuer une situation critique due à une grave pénurie de produits

alimentaires ou d'autres produits essentiels pour la partie contractante exportatrice». Vu que «les graves pénuries» ne sont pas clairement définies, les pays disposent d'une marge de manœuvre considérable pour prendre des décisions stratégiques en matière de restrictions à l'exportation.

À quelle fréquence les restrictions à l'exportation sont-elles utilisées?

Les restrictions à l'exportation étaient largement utilisées dans le passé et constituent encore un instrument de politique commerciale utilisé pour contrôler les marchés agricoles. Habituellement, les pays appliquent ces mesures en vue de contenir la croissance des prix intérieurs et d'assurer un

TABLEAU 1. PAYS LIMITANT LES EXPORTATIONS DE DENRÉES ALIMENTAIRES ET MESURES RESTRICTIVES DANS UN ÉCHANTILLON DE 105 PAYS, 2007-MARS 2011

RÉGION	NOMBRE DE PAYS CONCERNÉS	NOMBRE DE PAYS LIMITANT LES EXPORTATIONS	% DE PAYS LIMITANT LES EXPORTATIONS	NOMBRE DE MESURES DE RESTRICTION DES EXPORTATIONS*
Afrique	42	9	21	15
Asie	30	15	50	49
Amérique latine et Caraïbes	28	5	18	15
Autres	5	4	80	8
Total	105	33	31	87

Source: Sharma, R. 2011. Restrictions à l'exportation de denrées alimentaires: Analyse de l'Expérience de 2007-2010 et Réflexions destinées à discipliner les mesures restrictives. Document de travail de la FAO sur les politiques commerciales et les produits de base no 32.

*Les chiffres incluent les taxes à l'exportation.

approvisionnement domestique suffisant en réaction à l'augmentation des prix des denrées alimentaires.¹ Le tableau 1 montre que, sur 105 pays, 33 (31 pour cent de l'échantillon) ont eu recours à une ou plusieurs restrictions à l'exportation au cours de la période couverte.² Alors que l'introduction de telles mesures était motivée par des préoccupations légitimes en matière de sécurité alimentaire, les restrictions à l'exportation – et en particulier les interdictions d'exportation – ont eu des répercussions aux niveaux national et mondial, notamment des effets négatifs en particulier sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

Quelles sont les conséquences au niveau des pays?

Les restrictions à l'exportation sont habituellement destinées à faire baisser les prix à la consommation et à accroître l'offre alimentaire intérieure. Toutefois, elles se sont révélées être largement inefficaces à cet égard. Alors que dans certains cas les restrictions à l'exportation peuvent procurer une aide temporaire à titre de mesure d'urgence, les effets sur les consommateurs ont tendance à disparaître à plus long terme.³ En outre, l'expérience montre que les restrictions à l'exportation n'ont pas été efficaces pour prévenir l'augmentation des prix alimentaires, puisque la part de la valeur du produit primaire (par exemple le blé) dans le prix final des denrées alimentaires (tels que le pain) est relativement faible, elle est comprise entre 10 et 20 pour cent.⁴ Par ailleurs, ces contraintes peuvent décourager les agriculteurs à produire les denrées de base concernées. Les agriculteurs ont tendance à modifier l'utilisation des terres et des intrants destinés aux produits de base confrontés à des interdictions fréquentes, en vue de les consacrer à d'autres produits pour lesquels les mesures politiques sont plus prévisibles.

Quelles sont les conséquences au niveau mondial?

L'effet immédiat des restrictions à l'exportation sur les marchés mondiaux est qu'elles limitent les disponibilités mondiales exportables. Lorsque des restrictions sont mises en place simultanément par plusieurs pays exportateurs, elles ont un effet cumulatif qui exacerbe les pressions sur les prix mondiaux et constituent une source supplémentaire d'incertitude et de volatilité sur les marchés mondiaux.⁵ Selon des estimations, entre 2006 et 2008, sous l'effet de l'isolement des prix pratiqué par certains pays, les cours internationaux du riz auraient augmenté de 52 pour cent et ceux du blé et du maïs de 18 pour cent.⁶

Les restrictions à l'exportation ont eu des répercussions principalement sur le commerce entre les pays voisins et les partenaires commerciaux traditionnels, en particulier lorsqu'il n'y avait pas de source alternative d'importations alimentaires disponible immédiatement. Cela a été le cas en Afrique, où l'adoption de mesures restrictives a, dans les faits, supprimé la possibilité de s'approvisionner en produits alimentaires provenant des

zones excédentaires^{7,8} et engendré un risque important pour la sécurité alimentaire. En conséquence, la réputation des marchés internationaux comme source fiable de produits alimentaires a été ternie, et certains pays importateurs ont adopté des mesures politiques visant à accroître leur propre production.

Quels sont les différents moyens possibles pour renforcer les disciplines relatives aux restrictions à l'exportation?

L'absence d'une discipline stricte en matière de restrictions à l'exportation offre aux pays une marge de manœuvre importante pour ce qui est de l'introduction de contrôles à l'exportation dans les situations de graves pénuries de l'offre. Toutefois, compte tenu des effets négatifs potentiels sur les pays importateurs et la stabilité des marchés mondiaux, différentes solutions ont été proposées pour renforcer les disciplines actuelles.

Par exemple, à la suite d'une période de prix alimentaires élevés et volatils, les organisations internationales ont fait des propositions axées sur: i) l'élaboration d'une définition opérationnelle de «**situation de pénurie alimentaire critique**» qui pourrait justifier l'adoption d'une mesure visant à limiter les exportations; et ii) la nécessité de définir les limites d'une interdiction d'exportation comme dernier recours, c.-à-d. qui sont à utiliser uniquement lorsque toutes les autres options ont été épuisées, et en prenant en compte les besoins de sécurité alimentaire des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.⁹

Par ailleurs, outre les propositions soumises par les membres de l'OMC au cours des négociations, d'autres suggestions ont fait l'objet de discussions. Elles comprennent (par ordre croissant de rigueur): exempter de restriction à l'exportation les achats de denrées alimentaires effectués par des organisations internationales à des fins de distribution au titre de l'aide alimentaire; limiter les effets des taxes et des restrictions à l'exportation sur les marchés mondiaux en subordonnant l'adoption de restrictions à l'exportation à la part de la production intérieure d'une marchandise spécifique qui est exportée; interdire l'utilisation de restrictions à l'exportation, autres que les taxes à l'exportation, sur les exportations des pays pauvres importateurs nets de produits alimentaires; parvenir à une symétrie totale dans la réglementation des restrictions à l'importation et à l'exportation.¹⁰

Principaux défis

- 1. Définir des règles et des conditions claires régissant les circonstances dans lesquelles des restrictions à l'exportation peuvent être utilisées. Cela aidera à atténuer les effets négatifs sur les pays importateurs nets de denrées alimentaires et les marchés mondiaux.
- 2. Veiller à ce que les restrictions à l'exportation ne soient utilisées qu'en dernier recours. Dans le cas d'une nouvelle flambée des prix, il est primordial de prendre en considération les effets négatifs possibles des limites quantitatives pour les exportations des pays en développement importateurs nets de denrées alimentaires.

¹ FAO. 2015. La Situation des marchés des produits agricoles 2015 – 16. Rome.

² R. Sharma. 2011. Restrictions à l'exportation de denrées alimentaires: Analyse de l'Expérience de 2007-2010 et Réflexions destinées à discipliner les mesures restrictives. Document de travail de la FAO sur les politiques commerciales et les produits de base no 32.

³ OCDE. 2017. Groupe de travail conjoint sur l'agriculture et le commerce. Impact des restrictions à l'exportation des produits agricoles sur les prix dans les pays importateurs.

⁴ FAO. 2014. Les réponses politiques face aux prix élevés des denrées alimentaires en Amérique Latine et dans les Caraïbes: Études de cas par pays. Rome.

⁵ FAO. 2009. Guide pour l'action à l'intention des pays confrontés à la flambée des prix des denrées alimentaires. Rome.

⁶ Anderson, K., Ivanic, M. & Martin, W. La Banque mondiale. Juillet 2013. Food Price Spikes, Price Insulation and Poverty.

⁷ FAO. 2016. OCDE-FAO Perspectives agricoles 2016-2025. Rome.

⁸ FAO. 2015. La Situation des marchés des produits agricoles 2015–16. Rome.

⁹ Banque mondiale, CNUCED, FAO, FIDA, FMI, OCDE, OMC, PAM, IFPRI et l'Équipe spéciale de haut niveau sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle mondiale des Nations Unies. Juin 2011. La volatilité des prix sur les marchés de produits alimentaires et agricoles: Réponses politiques.

¹⁰ G. Anania. 2013. Restrictions à l'exportation des produits agricoles et l'OMC: Quelles options s'offrent aux décideurs politiques pour la promotion de la sécurité alimentaire? Programme ICTSD sur le commerce agricole et le développement durable, Document de travail n° 50, Genève, Suisse, Centre international pour le commerce et le développement durable.