



No. 8 L'AIDE ALIMENTAIRE dans le contexte des marchés internationaux et nationaux et du Cycle de Doha

RÉSUMÉ

- ▶ *Au cours des vingt dernières années, le volume de l'aide alimentaire a diminué aussi bien en chiffres absolus qu'en proportion des importations des produits alimentaires de base des pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV). Sa composition a elle aussi changé, l'aide alimentaire à l'appui de programmes cédant peu à peu la place à l'aide alimentaire d'urgence.*
- ▶ *Parvenir à un consensus sur l'impact de l'aide alimentaire sur les pays bénéficiaires et sur les disciplines à appliquer aux opérations internationales d'aide alimentaire demeure un problème majeur dans l'actuel cycle de négociations commerciales multilatérales.*
- ▶ *Il existe néanmoins un assez large accord quant à l'importance du ciblage des livraisons d'aide alimentaire et au moment auquel elles interviennent. Ces concepts sont utilisés dans le présent document pour établir un système de classification de l'aide alimentaire qui pourrait être utile pour les actuelles négociations commerciales multilatérales.*
- ▶ *La gestion de l'aide alimentaire dans le contexte des négociations suppose également un renforcement des mécanismes internationaux qui existent actuellement en matière d'évaluations des besoins d'aide alimentaire et de suivi et d'analyse des courants d'aide alimentaire.*

1 Accords internationaux relatifs à l'utilisation de l'aide alimentaire¹

L'aide alimentaire trouve ses origines dans l'écoulement des excédents de produits alimentaires (principalement de céréales) qui s'étaient accumulés dans certains pays développés au début des années 50. Or, cette forme d'aide risque de déplacer les importations commerciales et de décourager la production locale dans les pays bénéficiaires. Consciente de cette possibilité, la communauté internationale a, en 1954, établi les principes de la FAO pour l'écoulement des excédents (ci-après dénommés les «Principes»), code international de conduite visant à encourager une utilisation constructive de l'écoulement des produits agricoles excédentaires tout en sauvegardant les intérêts des exportateurs commerciaux et des producteurs locaux.

L'importance que revêt l'aide alimentaire dans la lutte contre l'insécurité alimentaire a également été reconnue lorsque les donateurs d'aide alimentaire ont, en 1967, signé la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA), instrument qui visait à mettre la communauté internationale mieux à même de répondre aux besoins d'aide alimentaire en fixant le niveau minimum d'aide alimentaire que les pays étaient disposés à fournir, garantissant ainsi un apport prévisible d'aide alimentaire indépendant des fluctuations des prix ou de l'offre.

¹ La présente note est fondée sur un document technique plus détaillé qui passe en revue les problèmes liés à l'impact du régime actuel d'aide alimentaire sur les marchés internationaux et nationaux des produits agricoles ainsi que l'état actuel des négociations visant à soumettre l'aide alimentaire aux nouvelles disciplines de l'OMC. Le document technique N. 8 de la FAO relatif à l'aide alimentaire est disponible à l'adresse http://www.fao.org/trade/policy_fr.asp.

En 1995, ces deux instruments internationaux sont devenus partie intégrante de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay de l'OMC, aux termes duquel les opérations d'aide alimentaire devaient être réalisées conformément aux Principes et, dans toute la mesure possible, revêtir la forme de dons ou être accordées à des conditions non moins favorables que celles prévues par la CAA.²

Les dispositions relatives à l'aide alimentaire continuent de relever du pilier «concurrence à l'exportation» de l'Accord sur l'agriculture. L'Accord-cadre de juillet 2004 de l'OMC a prévu qu'il devait exister un «parallélisme»³ complet entre l'aide alimentaire et les autres formes de subventionnement des exportations, de crainte que les opérations d'aide alimentaire ne soient utilisées pour tourner les restrictions imposées en matière de subventionnement des exportations.

Toutefois, ces accords internationaux n'ont pas réussi à discipliner de manière satisfaisante les opérations internationales d'aide alimentaire:

- les Principes, parce qu'ils ne constituent pas un instrument juridique comportant un processus formel de règlement des différends;
- la CAA, parce que les signataires ont simplement l'obligation de signaler leurs engagements minimums; et

² Paragraphes 4b) et 10.4c) de l'Article 10 de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay (OMC (1999)). *The Legal Texts – the results of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations*, Cambridge University Press, pp.42-43).

³ Le concept de parallélisme est discuté en détail dans le Document technique N.4 de la FAO relatif à la concurrence à l'exportation http://www.fao.org/trade/policy_fr.asp.

- l'Accord sur l'agriculture, parce qu'il ne comporte aucune disposition expresse prévoyant un suivi formel et des rapports à l'OMC qui permettent ainsi de déterminer dans quelle mesure les deux premiers instruments internationaux sont respectés.

Il s'est avéré difficile, dans l'actuel cycle de négociations commerciales multilatérales, de parvenir à un accord sur une série de règles qui soumettraient l'aide alimentaire internationale aux nouvelles disciplines du commerce. Le libellé de l'Accord-cadre de juillet 2004 fait apparaître clairement l'absence de consensus entre les négociateurs de l'OMC au sujet des règles spécifiques à convenir: «l'aide alimentaire non conforme aux disciplines opérationnelles à convenir» doit être «éliminée d'ici à la date butoir à convenir». Les négociations doivent également porter sur «le rôle des organisations internationales en ce qui concerne la fourniture d'une aide alimentaire par les membres de l'OMC, y compris les questions humanitaires et les questions de développement connexes» ainsi que la «question de la fourniture d'une aide alimentaire exclusivement sous forme de dons».⁴

La Conférence ministérielle de Hong Kong, en décembre 2005, n'a pas réussi non plus à élaborer un projet de texte consolidé sur l'aide alimentaire, bien que le 30 avril 2006 ait été fixé comme date butoir pour parvenir à un accord. Cela est dû en partie aux différences qui caractérisent les approches politiques de la fourniture de l'aide alimentaire dans certains pays donateurs et en partie à l'absence de processus permettant de suivre efficacement les opérations internationales d'aide alimentaire, jointes aux résultats peu concluants des recherches sur l'impact de l'aide alimentaire sur les échanges commerciaux.

Les différences d'approches de la fourniture d'une aide alimentaire dans les pays donateurs ont contribué à l'absence de progrès dans les négociations. En outre, la structure des flux d'aide alimentaire au cours des dernières années a elle aussi beaucoup changé, reflétant en cela l'évolution de l'environnement politique international et les nouvelles approches de l'utilisation de l'aide alimentaire comme instrument d'intervention pour atténuer la faim et l'insécurité alimentaire. L'aide alimentaire d'urgence, qui est habituellement distribuée directement en périodes de «graves» pénuries alimentaires, constitue aujourd'hui près de 70 pour cent du total de l'aide alimentaire, contre 15 à 20 pour cent seulement au début des années 90. En outre, de 15 à 20 pour cent du total de l'aide alimentaire est fournie sous forme d'appui à des projets comportant des transferts de produits alimentaires. Ces transferts sont destinés soit à être distribués aux groupes cibles pour appuyer les activités de développement, soit à des fins de monétisation (c'est-à-dire de vente sur le marché libre) pour financer d'autres activités en rapport avec la sécurité alimentaire.⁵

⁴ OMC (2004), *Programme de travail de Doha, Décision adoptée par le Conseil général, Document WT/L/579*, paragraphe 18, Genève.

www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/draft_text_qc_dg_3_1july04_f.htm

⁵ Il y a lieu de noter que ces changements se sont produits dans le contexte d'une diminution de la part représentée par la valeur de l'aide alimentaire dans la facture des importations des denrées alimentaires des

2 Questions devant retenir immédiatement l'attention dans les négociations

Dans ce contexte, l'on peut identifier pour les négociateurs certaines des principales questions qu'ils devront résoudre pour veiller à minimiser le déplacement des importations commerciales. Il faudra:

- déterminer et définir quels sont les types d'aide alimentaire qui appellent une surveillance internationale;
- convenir de certaines des pratiques optimales et de certains des arrangements institutionnels à suivre au plan international pour évaluer le niveau des «besoins d'aide alimentaire»;
- établir un mécanisme permettant de surveiller et d'évaluer efficacement les flux d'aide alimentaire pour veiller à ce que les disciplines convenues soient respectées.

S'il était possible de déterminer préalablement l'étendue de l'effet de déplacement des importations commerciales entraîné par telle ou telle opération d'aide alimentaire, un accord international devrait simplement fixer le seuil autorisé, en pourcentage, de l'effet de déplacement. Toutefois, il est impossible de déterminer un tel seuil pour chaque opération internationale d'aide alimentaire car la mesure dans laquelle les importations commerciales peuvent être déplacées dépend de beaucoup de facteurs propres à chaque pays et à chaque situation, par exemple le pays qui reçoit l'assistance, la nature du produit livré au titre de l'aide alimentaire, le moment auquel l'aide est livrée, la combinaison de produits cultivés dans la localité qui reçoit l'aide alimentaire, les liens avec les marchés locaux (c'est-à-dire la nature de l'infrastructure et des circuits de commercialisation) et les préférences des consommateurs.

Il est néanmoins possible de parvenir à un accord sur les disciplines qui doivent régir l'aide alimentaire sans mesurer ni l'impact de celle-ci sur la production nationale et les importations commerciales, ni l'étendue de la consommation additionnelle rendue possible par chaque opération d'aide alimentaire. La liste internationalement convenue d'opérations considérées comme relevant de l'aide alimentaire (appelée «catalogue des opérations» dans les Principes⁶), de même que les cinquante années d'expérience pratique acquise de l'aide alimentaire, devraient permettre de classer les opérations en grandes catégories qui seraient soumises à une surveillance, à une analyse et à une discipline internationales.

pays en développement et dans l'aide publique au développement fournie à ces pays (ces deux proportions sont tombées d'environ 12 à 13 pour cent au début des années 70 à 2 à 4 pour cent au début des années 2000).

⁶ Le dernier «catalogue des opérations» a été publié en 2001 et identifie une vingtaine de types d'opérations internationales considérées «aide alimentaire» (FAO, Procédures de notification et obligations consultatives en vertu des principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents. Guide à l'intention des membres du Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents. Rome, 2001).

3 Un système de classement de l'aide alimentaire

Le concept d'«additionnalité de la consommation»⁷ pourrait être utilisé comme critère pour créer un large système de classement de l'aide alimentaire.

Selon ce système, il y aurait à un extrême l'aide alimentaire fournie pendant les périodes d'urgence causées par les catastrophes naturelles ou dues au fait de l'homme. En l'occurrence, la majeure partie des produits alimentaires livrés aboutit à une consommation additionnelle et il n'y a guère de fuites de produits vers les marchés. Ces livraisons d'aide alimentaire n'ont guère d'effet sur les prix marchands, la production nationale ou les importations commerciales mais servent un important objectif humanitaire.

À l'autre extrême se trouvent les programmes d'aide alimentaire, celle-ci étant fournie aux gouvernements comme un soutien de la balance des paiements. Comme cette aide est monétisée, il n'y a pas de consommation additionnelle, et elle a immédiatement un impact négatif sur les importations commerciales et peut-être sur les niveaux de production les années suivantes.

L'étendue de l'additionnalité de la consommation dépend également de la mesure dans laquelle l'aide alimentaire est ciblée efficacement sur les groupes vulnérables et menacés par l'insécurité alimentaire, qui ont tendance à consommer plutôt qu'à vendre les produits alimentaires qu'ils reçoivent. Les effets de déplacement des divers types d'aide alimentaire peuvent être évalués, tout au moins a priori, en fonction de la précision avec laquelle cette aide est ciblée.

Les opérations d'aide alimentaire axées sur des populations vulnérables et menacés par l'insécurité alimentaire exigent des degrés de surveillance et de contrôle divers, selon la mesure dans laquelle elles ont un effet de distorsion des marchés internationaux des produits alimentaires en comparaison des avantages qu'elles apportent. Le système de classification présenté ici (Tableau 1) identifie ces opérations et pourrait être utilisé pour déterminer quelles sont les opérations internationales d'aide alimentaire qui pourraient demeurer en dehors du processus international de surveillance et d'évaluation.

Le tableau fait apparaître l'importance relative de l'aide alimentaire d'urgence/autre que d'urgence et de l'aide alimentaire liée/non liée.⁸ L'axe horizontal

réflète l'adoption croissante de critères humanitaires et de critères fondés sur les besoins pour la fourniture de produits alimentaires en tant qu'aide plutôt que comme un moyen d'écoulement des excédents. L'axe vertical reflète les effets de la prise de conscience croissante de la plus grande efficacité et de la meilleure efficience de l'aide non liée. Les secteurs en grisé représentent le degré apparent de déplacement du commerce.

L'aide alimentaire fournie en périodes d'urgence est normalement celle qui a le moins d'effet de distorsion. L'aide alimentaire d'urgence non liée doit ménager la plus grande flexibilité possible de manière que les aliments puissent être livrés aussi rapidement que possible là où ils sont nécessaires. Habituellement, une telle aide n'a que des effets minimes de distorsion du commerce et ne devrait pas appeler de surveillance de la part de l'OMC. Inversement, les opérations d'aide alimentaire d'urgence liée sont utiles principalement pour faire face aux besoins de situations d'urgence qui évoluent lentement (comme celles qui sont provoquées par une sécheresse) ou pour faire face à des situations d'urgence de longue durée (comme les situations d'urgence complexes résultant de conflits) en raison du décalage qu'entraînent les délais de transport et de distribution entre la mise en route du processus et la livraison finale des produits. Il pourrait s'avérer nécessaire de surveiller ces flux d'assistance pour veiller à ce que l'aide alimentaire liée soit effectivement destinée à faire face à ce type de situation d'urgence.

Du fait des préoccupations que suscitent les effets croissants de distorsion des échanges, les opérations d'aide alimentaire autres que d'urgence doivent être surveillées de près.⁹ Pour réduire au minimum les effets de distorsion des échanges, il importe tout d'abord d'identifier quels sont les bénéficiaires de ces flux d'aide alimentaire. La plupart des opérations d'aide alimentaire autres que d'urgence servent normalement à appuyer des interventions reposant sur une distribution d'aliments, comme les activités vivres-contre-travail et les programmes d'alimentation scolaire, de nutrition maternelle et infantile et de lutte contre le VIH/SIDA. Dans ce cas particulier, il y normalement des fuites sur les marchés nationaux.

Les opérations d'aide alimentaire fermées (ciblées) à des fins de monétisation sont peut-être les plus délicates. Les produits sont vendus à des conditions particulièrement favorables à des groupes vulnérables spécifiques ou d'une façon dont ceux-ci tirent directement bénéfice (par exemple pour constituer une banque de céréales dans un village). Cette aide alimentaire accroît les disponibilités sur les marchés intérieurs mais, selon l'efficacité du ciblage, peut également accroître la demande. Ces opérations doivent être surveillées de près pour veiller à ce que les avantages qu'en tirent les bénéficiaires soient suffisants pour compenser tout effet négatif éventuel.

⁷ Le concept d'«additionnalité de la consommation» dans les pays bénéficiaires désigne le surcroît de consommation rendu possible par l'aide alimentaire. Par exemple, si l'intégralité de l'aide alimentaire reçue par les ménages était consommée sans réduire la consommation d'autres aliments, il n'y aurait pas d'impact sur les prix intérieurs et par conséquent pas d'effet sur la production nationale ou sur les importations commerciales.

⁸ Le concept de «lien» est utilisé ici comme étant la condition selon laquelle les services complémentaires utilisés pour livrer l'aide alimentaire (ensachage, traitement, transport, etc.) doivent être fournis par des entreprises nationales des donneurs. Ce concept ne doit pas être confondu avec celui d'«aide liée» tel que défini par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (pour plus amples détails, voir le Document technique N.8 de la FAO, p. 2, 2005).

⁹ Les programmes d'aide alimentaire sont exclus du système étant donné que, par leur nature même, ils ne sont pas ciblés et que l'intégralité de cette aide déplace soit des importations, soit la production nationale, dans la consommation finale.

Tableau 1
Système de classement des opérations d'aide alimentaire selon leur impact possible sur les flux commerciaux de produits alimentaires et leur statut au regard de disciplines possibles

	LIÉE	NON LIÉE
URGENCE		
AUTRE QUE D'URGENCE		
	Effets de distorsion minimes – aucune surveillance de l'OMC n'est nécessaire, c'est-à-dire aucune discipline commerciale n'est requise	
	Risques d'effets de distorsion si cette aide entraîne dans les livraisons des retards qui perturbent les marchés intérieurs – une surveillance, une évaluation et des disciplines sont requises	
	Effets de distorsion – de telles opérations n'étant acceptables que si le produit de la vente va directement aux groupes vulnérables – une surveillance, une évaluation et des disciplines sont requises	
	Risques d'effets de distorsion si cette aide ne parvient pas aux groupes de populations vulnérables – une surveillance, une évaluation et des disciplines sont requises	

4 Autres aspects

Indépendamment des effets de déplacement de l'aide alimentaire, d'autres aspects de celle-ci ont suscité des discussions et des controverses. L'un de ces aspects est l'efficacité de l'aide alimentaire fournie sous forme de produits plutôt que d'espèces. Cette question a fait l'objet de négociations au début du cycle de pourparlers en cours mais a été reléguée à l'arrière-plan pour permettre un consensus au sujet de l'accord-cadre de juillet 2004. La question des opérations d'aide alimentaire à conditions particulièrement favorables doit également être examinée dans le contexte des négociations commerciales en cours.

Lorsque l'aide alimentaire est envisagée dans une perspective axée sur les besoins, les distinctions entre «produits» et «espèces» ou entre «sous forme de dons» et «à conditions particulièrement favorables» ne devraient plus être un obstacle dans les négociations. Dans le premier cas, c'est parce que l'aide parviendra aux bénéficiaires ultimes sous forme d'aliments, quelle que soit «la forme sous laquelle

l'aide est accordée et, dans le second, c'est parce que les donateurs ne «préteront» pas d'aliments à des bénéficiaires qui n'ont en tout état de cause pas les moyens de se les procurer.

Deux autres aspects doivent être envisagés avant que le système de classement présenté ci-dessus puisse être appliqué. Il faudra tout d'abord parvenir à un accord sur les conditions dans lesquelles une situation d'urgence est proclamée et sur l'entité qui la proclamera. La deuxième tient à la nécessité de mettre en place un mécanisme international efficace de surveillance, d'analyse et de déclaration des livraisons internationales d'aide alimentaire. Or, il existe déjà des mécanismes internationaux à cette double fin. Les membres de l'OMC devront peut-être envisager d'avoir recours à ces mécanismes et à ces institutions pour les évaluations des besoins alimentaires d'urgence, la livraison de l'aide alimentaire et la surveillance et l'examen de l'aide alimentaire dans le contexte d'un nouvel accord sur l'agriculture.