



**ORGANISATION  
MONDIALE  
DU COMMERCE**

**Pourquoi le commerce peut-il contribuer à améliorer la sécurité  
alimentaire?**

Table ronde de haut niveau sur la réforme du commerce agricole  
et la sécurité alimentaire  
FAO, Rome, 13 avril 2005

M. Supachai Panitchpakdi  
Directeur général  
Organisation mondiale du commerce

Je suis très heureux de pouvoir participer personnellement à cette importante réunion et tiens à exprimer notre gratitude à la FAO pour l'appui qu'elle ne cesse d'apporter aux négociations concernant l'Ordre du jour de Doha pour le développement qui se poursuivent sous l'égide de l'OMC. À ce propos, je tiens à remercier tout particulièrement mon cher ami Jacques de m'avoir invité à me joindre à vous. La FAO est un important partenaire de l'OMC dans le contexte aussi bien de nos programmes de renforcement des capacités commerciales que de nos activités d'analyse et de diffusion de l'information. Aussi est-ce pour moi un grand plaisir de pouvoir participer à une discussion consacrée à un thème aussi important que la sécurité alimentaire, qui est l'un des éléments des Objectifs du Millénaire pour le développement.

La technologie et l'agriculture moderne ont transformé la nature de la recherche de la sécurité alimentaire mais, à un égard important, les choses n'ont guère changé. En dépit des progrès matériels impressionnants qu'a accomplis notre civilisation, la faim et la famine demeurent de tristes réalités qui n'ont pas été éradiquées dans toutes les régions du monde.

Nul ne peut avec bonne conscience rester indifférent devant les souffrances de ceux qui ont faim. Aucune société civilisée ne peut tolérer la faim et la malnutrition. Aucun gouvernement ne peut survivre, ni maintenir l'ordre, si la population ne peut pas se nourrir. C'est ainsi par exemple que le prix du pain ou la nourriture ont parfois été la cause de révolutions ou de guerre. La sécurité alimentaire demeure incontestablement aussi importante aujourd'hui qu'elle l'était par le passé.

Aujourd'hui, toutefois, chacun sait qu'aucun gouvernement agissant individuellement ne peut garantir durablement des approvisionnements alimentaires suffisants à sa population. L'histoire a montré, maintes et maintes fois, que le protectionnisme et l'isolement des marchés mondiaux n'ont jamais été la solution appropriée. L'autonomie sur le plan alimentaire n'est pas synonyme de sécurité alimentaire. Une telle autonomie est d'ailleurs un objectif illusoire dans le monde contemporain, où une très large gamme d'intrants interviennent dans l'ensemble du cycle de production. Aucun pays n'est non plus à l'abri d'effets climatiques soudains qui peuvent annihiler toute la production agricole nationale.

L'expérience passée, tout comme la conjoncture actuelle, montrent que le meilleur moyen de garantir la sécurité alimentaire est un monde économiquement intégré et politiquement interdépendant. Dans un monde interdépendant, les effets de tout déficit ou de tout excédent de la production vivrière dans un pays peuvent être répartis sur un beaucoup plus grand nombre

de pays, ce qui atténue l'impact des fluctuations à long terme et des transformations structurelles à plus longue échéance. Par ailleurs, l'intégration économique permet de réduire le coût des intrants de production et de faire en sorte que les marchés demeurent ouverts pendant des périodes critiques.

Les pays n'ont pas tous les mêmes dotations en facteurs. Ces différences doivent être judicieusement exploitées pour accroître la production nationale et tirer parti de la production d'autres produits. À mon avis, la formule consistant pour un pays déterminé à produire un aliment particulier n'est pas le meilleur moyen de parvenir à la sécurité alimentaire. Les carburants, les engrais, les machines, le capital et d'autres types d'intrants provenant d'autres pays sont nécessaires pour améliorer la production agricole nationale ainsi que pour compléter les stocks de produits alimentaires d'un pays. Une production efficace, des relations pacifiques entre États et des systèmes efficaces d'entreposage et de distribution sont autant d'éléments d'une importance capitale dans l'équation de la sécurité alimentaire mondiale.

La contribution de l'OMC à une production efficace est évidente et, en fait, se passe de commentaires. Ce qui est peut-être moins évident, c'est la contribution que l'OMC apporte au maintien de la paix, lequel reflète une importance capitale si l'on veut que les circuits d'approvisionnement demeurent ouverts. N'oublions pas que les conflits commerciaux internationaux qui ont marqué l'histoire ont été une fréquente cause de guerres qui ont directement compromis l'accès des populations à l'alimentation. Le système du GATT et de l'OMC a, depuis 1948, constitué un cadre pour l'état de droit, des négociations pacifiques et le règlement des conflits dans le contexte des relations commerciales internationales. De plus, l'intégration économique que favorisent les échanges est un encouragement puissant à la coopération politique entre États. Pour reprendre les propos de Montesquieu: *"La paix est la conséquence naturelle du commerce"*.

Si le système commercial multilatéral est un pilier essentiel du système politique mondial, ce n'est pas une coïncidence. Des relations commerciales stables revêtent une importance vitale non seulement pour la sécurité alimentaire mais aussi pour la sécurité mondiale. Ce n'est pas un hasard non plus si plus des deux tiers des pays membres de l'OMC sont des pays en développement. Après tout, des règles claires et solides intéressent tout particulièrement les petits États et les États moins puissants.

L'OMC contribue également de façon plus spécifique à la sécurité alimentaire. Garantir l'efficacité de la production et de la distribution des disponibilités alimentaires, toutefois, n'est qu'un élément de l'équation de la sécurité alimentaire. La faim et la malnutrition représentent toujours le résultat

de la pauvreté. Bien d'autres facteurs y contribuent également, c'est l'insuffisance du revenu et pas l'insuffisance des disponibilités alimentaires qui explique la faim et la malnutrition pour la très grande majorité des populations affectées. Fréquemment, les pauvres n'ont pas de pouvoir d'achat même lorsque les disponibilités alimentaires sont relativement abondantes sur les marchés nationaux ou pourraient facilement être acquises sur les marchés mondiaux. Une réelle pénurie alimentaire causée par des guerres, des troubles civils ou des catastrophes naturelles est relativement rare.

Dans ce contexte, l'une des contributions les plus concrètes que l'OMC puisse apporter à l'amélioration de la sécurité alimentaire consiste à créer l'occasion d'accroître les niveaux de revenus en encourageant l'expansion économique. Comme cela est reconnu dans la Déclaration et le Plan d'action de Rome, le commerce est un élément essentiel pour la sécurité alimentaire dans la mesure où il stimule l'expansion économique. Le commerce permet un transfert efficace des disponibilités alimentaires des régions excédentaires vers les régions déficitaires. Il permet aux pays de subvenir à leurs propres besoins plutôt que de vouloir être autonomes à tout prix.

Depuis 1948, les droits de douane dans le monde industrialisé ont été réduits de plus de 80% à l'issue de huit cycles successifs de négociations, et une large gamme de restrictions quantitatives et des barrières administratives ont été éliminées. Depuis 1948, les échanges ont augmenté plus rapidement que la production internationale toutes les années sauf huit. La libéralisation du commerce a beaucoup encouragé aussi l'expansion des connaissances, des technologies et du capital.

Nous pouvons discuter des chiffres mais il arrive parfois que les économistes parviennent à des conclusions paradoxales. Le fait est néanmoins qu'une économie qui stagne ne peut pas générer des emplois ni accroître des revenus. L'équation fondamentale paraît valable: le commerce est effectivement source de croissance, et la croissance, à des degrés divers selon la mesure dans laquelle elle est appuyée par d'autres politiques, atténue la pauvreté. Il n'y a pas de solutions ou d'équations magiques pour atténuer la pauvreté. Nous ne pouvons pas non plus méconnaître les ajustements engendrés par la réforme des politiques commerciales, et en particulier leurs effets immédiats sur les pauvres. Mais la réaction appropriée consiste non pas à renoncer aux échanges ou au processus de réformes mais plutôt à fournir un appui et à alléger les difficultés auxquelles sont confrontés les pauvres.

Le fait que les pays qui ont décidé de faire du commerce un pilier de leur expansion économique ont effectivement connu une expansion solide est difficile contestable. Il suffit de prendre le cas de la Chine ou de l'Inde, pays où

vit une large proportion des pauvres du monde. Jusqu'au milieu des années 80 et dans les années 90, ces deux pays poursuivaient en matière d'investissement et d'échange des politiques orientées vers l'intérieur et n'ont enregistré que des taux de croissance des exportations ainsi que des revenus peu élevés. Pendant cette période, ils n'ont pas réussi non plus à avancer sur la voie d'une réduction de la pauvreté. Les résultats obtenus par l'un et l'autre pays dès qu'ils ont commencé à introduire des politiques de réformes économiques, à partir du milieu des années 80, ont montré qu'ils peuvent faire beaucoup mieux. Dans le cas de la Chine, par exemple, la proportion des personnes vivant sur moins de 1 dollar par jour est tombée de 61% en 1981 à 17% en 2001. S'il faut certes peser judicieusement le rythme et l'échelonnement des réformes, les performances des économies ouvertes sont invariablement meilleures que celles des économies fermées. C'est un fait.

Comme cela a été souligné dans le Projet des Nations Unies pour le Millénaire, *"Le commerce international peut être un puissant moteur de l'expansion économique pour contribuer à la réduction de la pauvreté ... Les pays les plus pauvres devraient encourager l'ouverture des échanges et négocier énergiquement pour avoir plus largement accès aux marchés des pays à revenu élevé. Mais ils doivent également mettre l'accent sur la nécessité de recevoir une aide supplémentaire pour surmonter les obstacles qui entravent la production du côté de l'offre "*.

Il n'est donc pas surprenant que la majorité écrasante des pays en développement qui ont entrepris de libéraliser le commerce agricole l'aient fait dans le contexte de réformes internes plus larges tendant à stimuler la croissance économique et à atténuer la pauvreté. Ces réformes vont fréquemment beaucoup plus loin que les engagements assumés au sein de l'OMC.

Mais je ne suis pas ici devant vous maintenant pour chanter les louanges de l'OMC, de ses réalisations et de ce qu'elle représente en termes de principes juridiques internationaux et de principes économiques. Ce que je veux souligner, c'est que la libéralisation des échanges peut être une arme puissante dans la lutte contre la pauvreté si elle va de pair avec des politiques macroéconomiques et des politiques de développement valables. Or, la réduction de la pauvreté est la clé de la lutte contre la faim et la malnutrition.

L'autre contribution majeure que l'OMC peut apporter concerne évidemment l'impact des politiques commerciales sur la production agricole. Les gouvernements qui cherchent à renforcer la sécurité alimentaire par la voie de l'autonomie ont fréquemment pour politique d'appliquer une protection élevée à la frontière et de maintenir les prix intérieurs à des niveaux élevés pour encourager la production nationale. Cela, toutefois, a des effets néfastes sur la

sécurité alimentaire. Des prix élevés sur les marchés intérieurs peuvent avoir le même effet qu'un impôt régressif, d'autant que ce sont les consommateurs pauvres qui tendent à être le plus affectés par des prix élevés. Toute réduction de leur pouvoir d'achat se traduit par la diminution de leur sécurité alimentaire. Les subventions et autres mesures d'encouragement à la production peuvent également, sans que tel soit le but recherché, profiter aux membres des communautés agricoles, en particulier les riches agriculteurs et riches propriétaires terriens, par exemple, qui en ont le moins besoin. Il est clair que, pour ces pays, la recherche de l'autonomie sera un moyen onéreux et sans doute loin d'être optimal de garantir la sécurité alimentaire.

Les distorsions qu'introduisent ces politiques affectent également les autres pays. Leur effet le plus direct est de freiner les exportations de produits agricoles des pays et régions où des denrées alimentaires peuvent être produites à moindre frais. Cet aspect est particulièrement important pour les pays en développement. Pour beaucoup de ces pays, y compris les plus pauvres d'entre eux, les performances économiques dépendent directement du bilan de l'activité agricole. Il va de soi que des facteurs extrêmement divers sans rapport avec les politiques commerciales interviennent dans l'amélioration de la production et des exportations agricoles. Toutefois, il est généralement accepté et entendu qu'une réduction continue des barrières commerciales et des subventions qui ont un effet de distorsion des échanges contribueront à améliorer la situation économique des pays en développement producteurs de denrées agricoles.

L'agriculture est l'un des principaux secteurs visés par l'actuel Cycle de négociations commerciales de Doha. Je reviendrai dans un instant sur la question des négociations, mais je tiens à souligner d'ores et déjà que le Cycle de Doha pourrait débloquer en faveur des pays en développement de nouveaux courants de ressources bien plus importants que ceux qui proviennent de l'aide publique au développement. Dans son rapport, par exemple, la Commission pour l'Afrique est parvenue à la conclusion que les résultats ambitieux visés par le Cycle de Doha auront pour effet d'*"élargir les possibilités d'accès aux marchés pour l'Afrique et de permettre de diversifier les exportations, aussi bien par destination que par produit, notamment en rendant possible une production à plus forte valeur ajoutée"*.

Cela dit, l'élimination des subventions peut, dans l'immédiat, avoir des incidences sur les termes de l'échange des pays en développement qui sont importateurs nets de produits alimentaires, les cours mondiaux ayant été artificiellement maintenus à des niveaux peu élevés pendant de très nombreuses années. Il s'agit là d'une considération importante et il importe de prêter attention aux problèmes particuliers des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. L'OMC comporte un certain nombre de

mécanismes qui peuvent les aider à cet égard. Toutefois, pour résoudre définitivement ce problème, il faudra mener une intervention de caractère plus large avec la participation des organismes internationaux de développement et des institutions financières internationales.

Le FMI a lancé une nouvelle initiative commerciale qui s'adresse à certains pays en développement, en particulier les pays moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, pour les aider à faire face aux chocs pouvant découler de la dégradation des termes de l'échange, de l'érosion des préférences et de la perte de recettes douanières. La Banque mondiale envisage également de lancer un nouveau programme visant à renforcer la capacité des pays en développement de commercer. Le G-8 a également l'intention de discuter du rapport publié récemment par la Commission pour l'Afrique et de diverses autres propositions tendant à accroître l'aide. Il s'agit là d'autant d'initiatives importantes qui peuvent aider les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, mais il ne faut pas oublier que l'élimination des distorsions du marché a un important effet d'allocation. En permettant aux marchés mondiaux de fixer eux-mêmes le prix des denrées alimentaires, nous encouragerons une importation globale de la production, notamment dans les pays en développement importateurs de produits alimentaires. Cet effet d'allocation ne peut être que positif à long terme.

De plus, la solution de problèmes comme les crêtes tarifaires, la progressivité des droits, les mesures de soutien interne qui faussent les échanges et le subventionnement des exportations offrira des possibilités d'échange nouvelles non seulement entre pays développés et pays en développement, mais aussi entre pays en développement eux-mêmes. En 2003, environ 46 pour cent des exportations agricoles des pays en développement ont été vendus sur les marchés d'autres pays en développement, contre 32 pour cent seulement en 1990.

Selon la Commission pour l'Afrique il y a *"plus de 250 produits agricoles pour lesquels un ou plusieurs pays d'Afrique subsaharienne jouissent d'un avantage comparatif, dont un tiers de produits importés par d'autres pays d'Afrique ... une augmentation des échanges au niveau de la région pourrait à la fois créer des possibilités nouvelles pour les agriculteurs ruraux pauvres et aider à atténuer en partie les problèmes de sécurité alimentaire de l'Afrique. Le Kenya, par exemple, importe depuis dix ans des céréales en provenance de l'Ouganda et de la Tanzanie pendant les périodes de sécheresse "*. En chiffres absolus, c'est dans le monde en développement où les marchés des produits

agricoles connaîtront la plus large expansion. Une production efficace dans des régions diverses se traduira par une sécurité alimentaire accrue.

Avant de conclure, je voudrais aborder plus spécifiquement la question du Cycle de Doha et en particulier des négociations sur l'agriculture. L'Accord sur l'agriculture conclu sous l'égide de l'OMC à l'issue du Cycle d'Uruguay a mis en place un cadre important pour la libéralisation continue de ce secteur. Il est clair, cependant, qu'il faut aller plus loin pour permettre aux pays en développement de mieux exploiter leur compétitivité effective ou potentielle dans l'agriculture. Le lancement du Cycle de Doha, qui prévoit notamment une correction des distorsions existantes des marchés mondiaux des produits agricoles, a constitué un important pas en avant à cet effet.

Dans une perspective de développement, les résultats du Cycle de Doha devront être plus ambitieux que ceux qui ont été rendus possibles par le Cycle d'Uruguay, et nous sommes sur la bonne voie. Mais il me faut souligner que, pour y parvenir, nous devons obtenir des résultats significatifs dans tous les domaines, mais surtout dans celui de l'agriculture. Tous les membres de l'OMC devront faire preuve d'une flexibilité considérable pour parvenir à un résultat qui soit ambitieux mais qui, simultanément, concilie la nécessité de sauvegarder la sensibilité des économies des importations et celle de promouvoir les exportations.

N'oublions pas que les produits alimentaires ont toujours été un élément important des échanges et qu'à des degrés divers, les marchés des denrées alimentaires sont intégrés depuis des millénaires. Cependant, au XX<sup>e</sup> siècle, le commerce des produits alimentaires de base a été entravé par des obstacles de plus en plus sérieux. Le Cycle de Doha nous offre l'occasion d'inverser cette tendance. Nous devons nous montrer à la hauteur de l'obligation que nous impose l'ordre du jour de Doha pour le développement, non seulement dans le contexte des négociations commerciales, mais aussi en notre qualité de représentants des gouvernements qui se sont engagés à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement et à mettre en œuvre d'autres initiatives internationales tout aussi importantes pour le développement. Plus les réformes tarderont, et plus se feront attendre leurs effets positifs sur le développement.

Je sais que d'aucuns craignent que la libéralisation des échanges constitue une "menace" pour la sécurité alimentaire. Cette crainte n'est véritablement pas fondée. Permettez-moi d'expliquer pourquoi. Premièrement, pour faciliter leur transition vers un environnement commercial plus libéral dans le secteur de l'agriculture, les pays en développement auront accès à toute une série de mécanismes leur accordant un traitement spécial et différencié. Cela signifie qu'ils n'auront pas à réduire les droits de douane, les mesures de soutien interne



qui faussent les échanges et les subventions des exportations dans les mêmes proportions et que les périodes de mise en œuvre seront plus longues. Les pays les moins avancés ne seront pas censés ouvrir davantage leurs marchés. Les PMA n'auront pas à réduire leurs plafonds tarifaires et auront librement accès à tous les mécanismes concernant le traitement spécial différencié.

Deuxièmement, tous les pays en développement, y compris les PMA, auront accès à toute une série d'instruments d'intervention concernant notamment les produits sensibles, les produits spéciaux et le nouveau Mécanisme de sauvegarde spéciale. Dans le contexte des négociations sur l'agriculture, l'on s'attache actuellement à définir des modalités, notamment pour protéger les secteurs et les agriculteurs pouvant le plus être affectés par les importations, dans le but de parvenir à une "première approximation" avant fin juillet, ce qui sera un test de la situation réelle en prévision de la réunion ministérielle de Hong Kong. De plus, la mise en œuvre des engagements, lorsque nous serons parvenus à ce stade, doit être échelonnée sur plusieurs années pour donner aux agriculteurs le temps de s'adapter.

Troisièmement, les pays en développement peuvent également avoir l'assurance que les réformes des mesures de soutien internes entreprises sous l'égide de l'OMC, dans la mesure où elles ne faussent pas les échanges et relèvent de la catégorie verte de l'Accord sur l'agriculture, n'affecteront guère la plupart de leurs programmes de développement visant à garantir la sécurité alimentaire. La catégorie verte englobe les services fournis par l'État, notamment la recherche agricole, l'éducation, l'infrastructure, la constitution de stocks à des fins de sécurité alimentaire, l'aide alimentaire nationale, etc., ainsi que certains paiements directs. En outre, les pays en développement continueront, dans le contexte de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, d'avoir toute latitude de subventionner les intrants et les investissements au profit de leurs agriculteurs pauvres. En bref, la nécessité de faire preuve de souplesse à l'égard des pays en développement pour qu'ils puissent promouvoir la sécurité alimentaire et le développement rural est parfaitement reconnue et sauvegardée dans le cadre des politiques de l'OMC et dans les négociations en cours.

Quatrièmement, les négociations se poursuivent non seulement dans le secteur de l'agriculture mais aussi dans celui des services. Les résultats dans ce domaine pourraient contribuer à réduire les frais de transport, de distribution et de commercialisation des produits alimentaires et des intrants. D'autres avantages peuvent également être attendus des négociations sur les articles non agricoles, dont les machines agricoles, les engrais, les pesticides et d'autres intrants essentiels. Globalement, la libéralisation du régime applicable à toute une série de secteurs qui devrait intervenir à l'issue du Cycle de Doha pourra effectivement beaucoup renforcer la sécurité alimentaire.

En 1980, la Commission Brandt, après une étude de deux ans réalisée avec la participation de représentants de 17 pays riches et pays pauvres, est parvenue à la conclusion suivante: *"L'humanité n'a jamais auparavant disposé d'une aussi large gamme de ressources techniques et financières pour s'attaquer à la faim et à la pauvreté. Cette tâche immense pourra être entreprise dès lors que la volonté collective nécessaire aura été mobilisée. Ce qui est nécessaire peut être fait et doit être fait."* À certains égards, l'Ordre du jour de Doha pour le développement, en tout cas du point de vue de l'accès aux marchés, sera la pierre de touche de notre volonté collective.

Si vous me permettez d'aborder un sujet autre que la sécurité alimentaire, je voudrais dire quelques mots sur l'état actuel de nos négociations. Pour une large part, chacun s'accorde à reconnaître qu'une percée substantielle devra être opérée lors de notre Conférence ministérielle de Hong Kong qui doit avoir lieu en décembre de cette année et qu'il faudra préparer le terrain à la dernière phase des négociations, en 2006. Les ministres sont résolus à y parvenir, et il doit se tenir au cours des prochains mois une série de réunions ministérielles qui pourront donner au processus de négociation l'élan politique requis dans les principaux domaines. Il reste néanmoins des progrès incommensurables à accomplir dans des délais très brefs si nous voulons atteindre notre objectif à Hong Kong. La tâche qui nous attend est par conséquent redoutable.

Dans nos préparatifs de la Conférence ministérielle de Hong Kong, le mois de juillet constituera un jalon important. D'ici à fin juillet, sinon plus tôt, nous devrions commencer à voir apparaître ce que certains ont appelé une "première approximation" de ce qui sera discuté à Hong Kong. Les négociations se poursuivent très activement mais nous devons à mon avis refléter cette activité dans un sentiment accru d'urgence.

L'Ordre du jour de Doha pour le développement est indubitablement l'une des séries de négociations commerciales les plus ambitieuses qui aient jamais été tentées. Jamais auparavant y a-t-il eu une participation d'autant d'États membres: 148 contre moins de 120 participants à la fin du Cycle d'Uruguay. Jamais auparavant y a-t-il eu sur la table autant de sujets de négociations. En outre, tous les aspects des négociations devront faire l'objet d'un accord global dans le contexte d'une seule et même enveloppe finale. Cela signifie que le succès des négociations concernant l'agriculture, par exemple, dépendra de celui des négociations entreprises à propos des services et d'autres questions. Tous ces ingrédients sont évidemment indispensables à un résultat équilibré qui puisse donner des résultats très significatifs. L'ampleur des négociations offre des possibilités de compromis et des avantages pour tous.

S'il n'est pas accompli des progrès dans la mise en œuvre du de l'Ordre du jour de Doha pour le développement, il est indubitable que les pays en développement auront perdu une occasion de s'intégrer davantage à l'économie mondiale et de bénéficier de l'expansion économique que peuvent générer les échanges. Non seulement il s'agit d'un impératif moral, mais nous devons tous bien comprendre qu'un monde dans lequel la prospérité est plus largement répartie est dans l'intérêt de tous. Les pays en développement sont les marchés de l'avenir.

La sécurité alimentaire est une question complexe. Pour la renforcer, il faudra mettre en œuvre des initiatives et des interventions sur beaucoup de fronts différents, le commerce n'étant qu'un élément parmi d'autres. Cela dit, l'issue du Cycle de Doha ne pourra qu'être positive du point de vue de la sécurité alimentaire. Le chemin qui mène à la sécurité alimentaire passe par l'intégration et par l'interdépendance, et pas par la protection et par l'autarcie.