



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

F

## COMITÉ DES PRODUITS

### Soixante-dixième session

Rome, 7-9 octobre 2014

### RÔLE DU SOUS-COMITÉ CONSULTATIF DE L'ÉCOULEMENT DES EXCÉDENTS DANS LE CADRE DES ENGAGEMENTS PRIS AU SEIN DE L'OMC ET VOIE À SUIVRE

#### Résumé

Le présent document répond à la recommandation formulée par le Comité des produits à sa soixante-neuvième session en 2012 de procéder à un examen formel du Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents (le «Sous-Comité») afin de déterminer le rôle qu'il pourrait jouer dans le cadre des engagements pris au sein de l'OMC. Il fournit des informations factuelles sur les flux d'aide alimentaire au cours des dernières années, fait le point sur l'évolution des institutions concernant l'aide alimentaire et, en s'appuyant sur les structures existantes, recense les moyens possibles de mettre en place à l'avenir un mécanisme efficace de suivi des opérations d'aide alimentaire.

#### Suite que le Comité est invité à donner

Le Comité est invité à examiner les propositions de mesures suivantes:

- créer un groupe de travail composé d'un petit nombre de membres du Comité des produits (CP) afin d'examiner le bien-fondé et la faisabilité des propositions avancées dans le présent document en prenant également en considération les avis des organisations compétentes;
- établir un calendrier pour que le Groupe de travail puisse achever ses travaux dans un délai raisonnable (un an devrait être suffisant) et élaborer les recommandations qu'il soumettra au CP pour examen;
- demander au Secrétariat de convoquer une session extraordinaire du CP pour examiner les recommandations du Groupe de travail concernant un mécanisme pouvant succéder au Sous-Comité.

*Pour toute relative au contenu du présent document, prière de s'adresser à:*

Boubaker Ben Belhassen  
Secrétaire du Comité des produits  
Courriel: boubaker.benbelhassen@fao.org

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse [www.fao.org](http://www.fao.org)



mk965f

## I. INTRODUCTION

1. Le rôle du Sous-Comité consultatif de la FAO de l'écoulement des excédents a été examiné la dernière fois par le Comité des produits (CP) lors de sa soixante-cinquième session en 2005, lorsque les négociations du Cycle de Doha étaient en plein essor et devaient conduire à de nouvelles disciplines concernant l'aide alimentaire. Certains membres ont exprimé des doutes au sujet de la pertinence des activités du Sous-Comité et de sa capacité à remplir son mandat. Son travail de suivi des opérations d'aide alimentaire a été de moins en moins efficace parce que les principaux donateurs n'ont pas réussi à envoyer des notifications en temps utile. Un examen approfondi du Sous-Comité et des raisons des difficultés qu'il rencontre a donc été considéré comme approprié<sup>1</sup>. Les membres ont continué à exprimer leur inquiétude quant à l'état des notifications soumises au Sous-Comité lors de la soixante-huitième session du CP en 2010 (le dernier rapport du Sous-Comité au CP), notamment en ce qui concerne la durée et la fréquence de ses réunions. Le rapport du Sous-Comité proposait alors de «réduire la fréquence des réunions ou d'organiser des réunions ad hoc pour examiner des questions à mettre à l'ordre du jour<sup>2</sup>». Lors de sa soixante-neuvième session en 2012, le CP a examiné une recommandation du Secrétariat selon laquelle il faudrait «renoncer au cycle de réunions régulières du Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents et privilégier les réunions ponctuelles organisées en fonction des besoins ou procéder à un examen en bonne et due forme du Sous-Comité afin de décider s'il doit être maintenu<sup>3</sup>». Le CP a reconnu qu'il faudrait «réaliser un examen formel du Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents pour déterminer le rôle qu'il pourrait jouer dans le contexte des engagements afférents à l'OMC<sup>4</sup>».

2. Le présent document répond à cette recommandation du Comité des produits. Il fournit des informations factuelles sur les flux d'aide alimentaire au cours des dernières années, fait le point sur l'évolution des institutions concernant l'aide alimentaire et, en s'appuyant sur les structures existantes, recense les moyens possibles de mettre en place à l'avenir un mécanisme efficace de suivi des opérations d'aide alimentaire.

## II. APERÇU DES TENDANCES DES FLUX D'AIDE ALIMENTAIRE

3. L'importance de l'aide alimentaire comme moyen de transfert de ressources a diminué au cours des deux dernières décennies, passant de près de 20 pour cent de la totalité de l'aide publique au développement dans les années 60 à moins de 5 pour cent au cours des dernières années. L'aide alimentaire représente une faible proportion du commerce mondial de céréales (légèrement au-dessus de 1 pour cent au cours des dernières années) et une proportion encore plus faible de la totalité de la production mondiale de céréales (moins de 0,2 pour cent). Elle continue cependant d'être une source importante d'approvisionnement pour plusieurs pays bénéficiaires, et contribue à hauteur de 5 à 10 pour cent aux importations nettes de produits alimentaires de certains pays qui reçoivent régulièrement cette forme d'aide. En quantité absolue, le volume d'aide alimentaire a diminué, passant de 16,9 millions de tonnes en 1993 à moins de 5 millions de tonnes au cours des dernières années.

4. Près de 150 types différents de produits alimentaires ont été fournis au titre de l'aide alimentaire, et les céréales représentent environ 90 pour cent du total des expéditions. Quelques gros donateurs (l'Australie, le Canada, l'Union européenne et ses États membres, le Japon et les États-Unis d'Amérique) fournissent depuis toujours plus de 90 pour cent de l'aide alimentaire totale. D'autres pays, environ une centaine, expédient des quantités plus réduites<sup>5</sup>, souvent de façon ponctuelle. Certains ont pris de l'importance ces dernières années, en particulier le Brésil, la Chine, la Corée et la Fédération de Russie.

---

<sup>1</sup> Paragraphe 31 du rapport de la soixante-cinquième session du Comité des produits, 11-13 avril 2005.

<sup>2</sup> Paragraphe 10 du document CCP 10/Inf.7, soixante-huitième session du Comité des produits, 14-16 juin 2010.

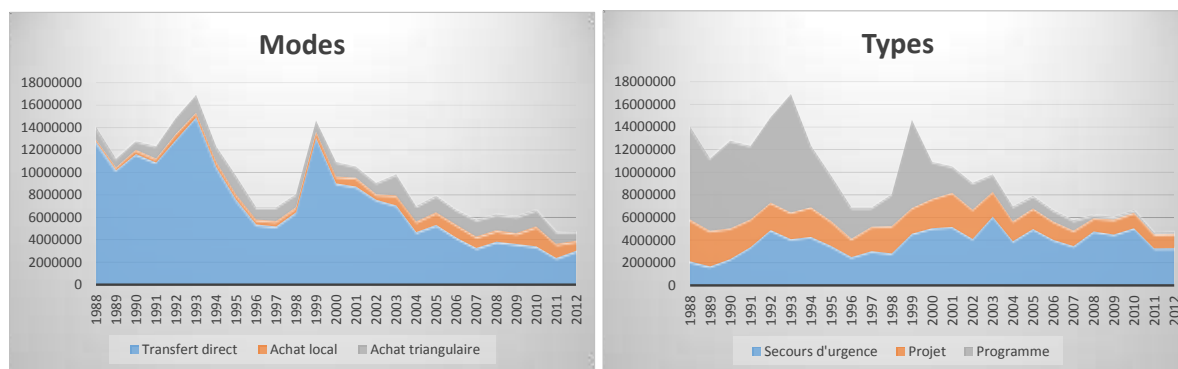
<sup>3</sup> Paragraphe 8 du document CCP 12/INF/11, soixante-neuvième session du Comité des produits, 28-30 mai 2012.

<sup>4</sup> Paragraphe 27 (f) du document C 2013/23, rapport de la soixante-neuvième session du Comité des produits, 28-30 mai 2012.

<sup>5</sup> Beaucoup de ces pays versent au PAM des petites contributions conjointes en monnaie locale, dans le cadre des activités menées sur leurs territoires.

5. Pour l'essentiel, l'aide alimentaire continue d'être fournie en nature (transferts directs), mais on observe une augmentation nette et bienvenue de la part des liquidités utilisées pour appuyer les achats locaux et les opérations triangulaires (figure 1.1). Ces contributions représentent au moins 50 pour cent de l'aide alimentaire fournie par la plupart des donateurs, et près de 100 pour cent pour plusieurs d'entre eux. Près des trois quarts de l'aide alimentaire fournie au cours des dernières années ont concerné les opérations d'urgence. Celles-ci, ainsi que l'aide alimentaire prévue pour des projets visant des segments vulnérables de la population (près de 24 pour cent), représentent 97 pour cent du total de l'aide alimentaire, le reste étant affecté aux programmes d'aide alimentaire (figure 1.1). La plupart des donateurs consacrent la quasi-totalité de leur aide alimentaire aux opérations d'urgence et à l'appui aux projets, et très peu continuent d'affecter des volumes importants aux programmes d'aide alimentaire.

**Figure 1.1. Total de l'aide alimentaire par modes de distribution et types d'utilisation**



Sources: Base de données du système d'information du PAM sur l'aide alimentaire

6. Ces tendances suggèrent que, dans la réalité, les pratiques d'aide alimentaire des donateurs et l'utilisation faite de l'aide alimentaire s'éloignent des deux préoccupations majeures du Sous-Comité que sont les distorsions de marché et les effets dissuasifs de l'aide sur la production locale. Or, la fourniture d'un volume moins important d'aide alimentaire en nature, la réalisation d'un plus grand nombre d'opérations triangulaires et d'achats locaux ainsi que la réduction considérable des volumes globaux d'aide alimentaire peuvent atténuer sensiblement les craintes que suscitent les distorsions commerciales. Parallèlement, l'utilisation de l'aide alimentaire destinée aux secours d'urgence afin de répondre aux besoins des personnes ayant un pouvoir d'achat limité laisse supposer que ce type d'assistance entraîne un surcroît de consommation (c'est-à-dire une consommation qui ne se manifeste pas sur le marché) et permet donc de réduire le risque lié aux effets qui pourraient décourager la production locale.

### III. GOUVERNANCE DE L'AIDE ALIMENTAIRE ET FAITS MARQUANTS RÉCENTS

#### A. Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents

7. Les origines du Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents remontent au début des années 50, lorsque l'accumulation des excédents agricoles en Amérique du Nord a donné à penser que ces excédents pourraient être «écoulés» pour aider les pays frappés par des pénuries<sup>6</sup>. Cette réflexion a débouché sur l'adoption des *Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents* (ci-après les «*Principes*»), qui sont un code de conduite international adopté par le Conseil de la FAO en 1954 dans le but d'encourager l'emploi constructif de l'écoulement des excédents agricoles tout en sauvegardant

<sup>6</sup> Deux études novatrices réalisées par la FAO au moment de la création du Sous-Comité ont joué un rôle théorique important: «Écoulement des excédents agricoles», Études de la FAO sur les politique en matière de produits, n° 5, 1954; et «Utilisation des excédents de produits agricoles pour financer le développement des pays insuffisamment développés», Études de la FAO sur les politique en matière de produits, n° 6, 1955.

les intérêts des exportateurs commerciaux et des producteurs locaux<sup>7</sup>. Le Sous-Comité est un organe subsidiaire du Comité des produits (CP) de la FAO qui a été créé en 1955 pour suivre l'application des *Principes*<sup>8</sup>. Il se réunit à Washington D.C. et son secrétariat est assuré par le Bureau de liaison de la FAO pour l'Amérique du Nord.

8. Le Sous-Comité s'occupe principalement des programmes d'aide alimentaire, c'est-à-dire des produits alimentaires qui sont fournis directement à un gouvernement bénéficiaire pour être vendus sur les marchés locaux. Ces dons, qui peuvent provoquer des distorsions commerciales, sont contrôlés strictement par le Sous-Comité, qui veille également au respect des *Principes*, au moyen d'un mécanisme de surveillance et de suivi. On note à cet égard que l'article 10.4 (b) de l'Accord du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture établit un lien direct avec les *Principes* en vertu du pilier de la concurrence à l'exportation (voir ci-dessous).

## **B. Programme alimentaire mondial (PAM)**

9. Le PAM a été créé en 1962 pour répondre à la volonté de la communauté internationale d'élargir la base des donateurs en créant un mécanisme multilatéral pour canaliser l'assistance alimentaire. L'ampleur et le ciblage des opérations du PAM ont évolué en fonction des ressources qui lui ont été affectées et des besoins d'aide alimentaire, sachant que les interventions d'urgence ont toujours été au cœur de son objectif stratégique. En outre, le PAM vise à améliorer l'état nutritionnel des groupes vulnérables qui souffrent d'insécurité alimentaire chronique, et s'efforce de renforcer la capacité des pays à lutter contre la faim, notamment grâce à des programmes de travail à forte intensité de main-d'œuvre et des interventions nutritionnelles ciblées. Le PAM fournit une assistance qui exclut en grande partie les programmes d'aide alimentaire<sup>9</sup>; il est donc généralement admis que les risques de distorsions commerciales ainsi que les facteurs dissuasifs pour la production locale sont minimes.

10. Le PAM est principalement concerné par les aspects opérationnels de la fourniture d'aide alimentaire, mais son rôle dans l'élaboration des règles et disciplines multilatérales régissant celle-ci devient très pertinent puisque la plus grande partie de l'aide alimentaire est désormais utilisée pour les secours d'urgence et l'appui aux projets, deux types d'assistance qu'il traite presque exclusivement.

## **C. Convention relative à l'aide alimentaire et Convention relative à l'assistance alimentaire**

11. La première Convention relative à l'aide alimentaire de 1967, qui a été ensuite prorogée ou reconduite à plusieurs reprises, contenait un engagement de ses membres de fournir un volume (en tonnes) annuel minimal d'aide alimentaire, et donc de garantir une quantité minimum d'aide alimentaire même pendant les périodes où les prix mondiaux des céréales sont élevés<sup>10</sup>.

12. La Convention relative à l'aide alimentaire a été remplacée en janvier 2013 par la *Convention relative à l'assistance alimentaire*, qui tient compte de la portée et des objectifs des conventions

---

<sup>7</sup> Annexe G du document *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*, FAO, Rome, 2001.

<sup>8</sup> Tous les membres de la FAO peuvent adhérer au Sous-Comité qui est composé, depuis 2007, de 41 membres, de 16 observateurs et de sept organisations internationales. Tous les pays qui ont d'importants intérêts commerciaux agricoles sont membres (donateurs et bénéficiaires) et sont généralement représentés par des attachés commerciaux qui exercent leurs fonctions dans les diverses ambassades situées à Washington D.C.

<sup>9</sup> Cela n'a pas toujours été le cas. Le PAM a été impliqué dans la vente sur les marchés locaux de denrées issues de l'aide alimentaire afin de lever des fonds pour financer le transport intérieur et d'autres besoins logistiques liés à l'exécution de projets ou d'interventions d'aide d'urgence. Cette pratique a été abandonnée au cours des dernières années car les liquidités fournies par les donateurs couvrent les coûts internes.

<sup>10</sup> Les engagements minimaux au titre de la Convention ont varié au fil du temps, comme suit: environ 4,3 millions de tonnes de 1968 à 1980; environ 7,6 millions de tonnes de 1981 à 1986; environ 7,5 millions de tonnes de 1987 à 1995; environ 5,35 millions de tonnes de 1996 à 1999; et 4,895 millions de tonnes plus 130 millions d'EUR de 1999 à 2012. Ces engagements minimaux ont été dépassés tous les ans, souvent de manière considérable, comme en témoignent les expéditions réelles mentionnées à la section II.

précédentes, mais élargit la couverture des produits de base à toutes les formes d'aide alimentaire (y compris les principaux produits non alimentaires qui sont nécessaires à l'alimentation et à la nutrition) et présente une liste exhaustive des principes à respecter dans la fourniture d'une assistance alimentaire. Ces principes vont bien au-delà du champ d'application des *Principes* du Sous-Comité et englobent également des questions spécifiques qui sont en rapport direct avec celui-ci, notamment celles qui visent à éviter les distorsions commerciales et les effets néfastes sur la production locale.

13. La nouvelle convention fait explicitement référence à la primauté de l'OMC en cas de conflits éventuels entre ses principes et les discipline de l'OMC; elle déclare en effet à l'article 3 de la «*Relation avec les Accords de l'OMC*» que:

*«La présente Convention n'a pas pour effet de déroger aux obligations existantes ou futures qui s'appliquent entre les Parties dans le cadre de l'OMC. En cas de conflit entre de telles obligations et la présente Convention, les premières l'emportent. La présente Convention est sans préjudice des positions qu'une Partie peut adopter dans le cadre de négociations au sein de l'OMC.»*

#### **D. Accord de l'OMC sur l'agriculture et projet de modalités du Cycle de Doha**

14. Les disciplines de l'OMC relatives à l'aide alimentaire sont entrées en vigueur en 1995, en vertu du pilier de l'Accord sur l'agriculture concernant la concurrence à l'exportation. Elles étaient destinées à empêcher que l'aide alimentaire ne soit utilisée pour contourner les engagements sur les subventions à l'exportation. Plus précisément, en ce qui concerne le Sous-Comité, l'article 10.4 (b) stipule que:

*Les Membres fournissant une aide alimentaire internationale feront en sorte que les transactions relevant de l'aide alimentaire internationale, y compris l'aide alimentaire bilatérale qui est monétisée, s'effectuent conformément aux “Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents et obligations consultatives”, y compris, le cas échéant, le système des importations commerciales habituelles.*

15. Il était important que le Sous-Comité devienne un instrument d'application dans le cadre des droits et obligations de l'OMC, mais malgré cela, les *Principes* sont restés non contraignants. L'Accord sur l'agriculture n'a pas établi de lien formel entre le Comité de l'agriculture (chargé du suivi de l'Accord sur l'agriculture dans son ensemble) et le Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents (chargé du suivi des *Principes* explicitement inclus dans l'Accord sur l'agriculture).

16. L'aide alimentaire a été négociée dans le cadre du Cycle de Doha en parallèle avec d'autres aspects de la concurrence à l'exportation afin de se prémunir contre la possibilité de l'utiliser comme une autre forme de subventions à l'exportation. Les négociations du Cycle de Doha sont restées au point mort pendant un certain temps suite aux difficultés rencontrées pour parvenir à un accord en juillet 2008, mais il existait une large convergence de vues concernant les disciplines visant l'aide alimentaire contenues dans les textes du *Projet de modalités* (voir CCP 14/INF/10)<sup>11</sup>.

17. Au-delà des principes généraux applicables à toute l'aide alimentaire<sup>12</sup>, une distinction claire est établie entre l'aide alimentaire d'urgence et l'aide alimentaire non urgente. Les nouvelles disciplines relatives à l'aide alimentaire font l'objet d'une innovation importante dans le cadre du *Projet de modalités*. En effet, elles internalisent les connaissances qui permettent aux institutions multilatérales liées à l'alimentation de déterminer la légitimité des différentes formes de fourniture et d'utilisation de l'aide alimentaire. Dès lors, la responsabilité du suivi de l'aide alimentaire dépasse le cadre de l'OMC et a des répercussions sur le cadre institutionnel et la collaboration requise.

---

<sup>11</sup> *Projet révisé de modalités concernant l'agriculture*, TN/AG/W/4/ Rev.4, OMC, 6 décembre 2008.

<sup>12</sup> Axée sur les besoins; uniquement sous la forme de dons ; non liée directement ou indirectement aux exportations commerciales de produits agricoles ou à d'autres biens et services; non liée à des objectifs de développement des marchés des Membres donateurs; et non réexportable sous n'importe quelle forme.

## IV. ÉVALUATION DU RÔLE QUE POURRAIT JOUER UN MÉCANISME ANALOGUE À CELUI DU SOUS-COMITÉ DE L'ÉCOULEMENT DES EXCÉDENTS

### A. Activités récentes du Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents

18. Le respect des *Principes* suppose la consultation préalable et la notification formelle des opérations d'aide alimentaire au Secrétariat du Sous-Comité. Ces notifications sont faites «opération par opération» et généralement en «temps réel». Elles fournissent des informations pertinentes sur les produits concernés, la façon dont ils doivent être fournis par le donateur, et livrés et utilisés dans le pays bénéficiaire. La notification, et son examen par le Sous-Comité, ont lieu habituellement avant la signature de l'accord d'assistance et l'expédition des produits.

19. Entre sa création en 1954 et sa dernière réunion officielle en janvier 2010, le Sous-Comité a tenu près de 470 réunions<sup>13</sup>. Toutefois, pendant les dix dernières années de son fonctionnement, seule une petite fraction du total des livraisons d'aide alimentaire a été notifiée au Sous-Comité: de 2 à 4 pour cent du volume total des expéditions d'aide alimentaire contre une moyenne de 67 pour cent au cours des années 90, voire davantage durant les décennies précédentes. Jusqu'au milieu des années 90, les réunions tenues pour surveiller le flux régulier des opérations d'aide alimentaire notifiées ont eu lieu chaque mois, puis tous les trois mois. Durant les dernières années du fonctionnement du Sous-Comité, elles ont eu lieu ponctuellement, en général deux ou trois fois par un an. Le Sous-Comité ne s'est plus réuni du tout à partir de 2010. La fréquence réduite des réunions officielles s'est accompagnée d'une diminution de la participation.

20. La baisse importante du volume notifié au Sous-Comité et le fléchissement de l'intérêt de ses membres ont eu une double conséquence: une forte contraction du volume global de l'aide alimentaire et l'abandon progressif de l'aide alimentaire en nature en faveur de l'aide d'urgence et d'un meilleur ciblage des populations vulnérables.

21. En outre, l'évolution des politiques dans le cadre du Cycle de Doha a permis de clarifier plusieurs questions et d'atténuer les craintes concernant les risques de distorsions commerciales et les effets dissuasifs de cette aide sur la production locale. Parmi les textes généraux sur les modalités pour l'agriculture, les textes négociés relatifs à l'aide alimentaire ont fait partie des premiers à être «stabilisés». Les négociations de l'OMC sur l'agriculture ont débouché sur des compromis assez équilibrés entre l'impératif humanitaire de l'aide alimentaire et la nécessité d'éviter les distorsions de marché. Elles ont montré que les parties à la négociation avaient appliqué des principes de *faisabilité* et de *proportionnalité* pour lever les craintes suscitées par l'utilisation de l'aide alimentaire<sup>14</sup>. On retrouve ce pragmatisme dans les discussions menées par les membres du Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents et de la Convention relative à l'aide alimentaire, qui ont estimé que les négociations de l'OMC étaient l'occasion d'assurer la cohérence des politiques dans ce domaine. Les membres de ces deux organisations ont reconnu que leurs mécanismes institutionnels et procédures opérationnelles avaient besoin de s'adapter à l'évolution du paysage de l'aide alimentaire, et choisi de s'en remettre à la procédure de l'OMC<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Outre les réunions officielles, une partie du travail du Sous-Comité a été réalisé lors de consultations bilatérales qui ont eu lieu entre les réunions.

<sup>14</sup> Les concepts utiles de *faisabilité* et de *proportionnalité* dans la fourniture d'aide alimentaire ont été avancés par Clay, E. (2012). "Trade Policy Options for Enhancing Food Aid Effectiveness", ICTSD.

<sup>15</sup> Il s'agit là d'une démarche logique puisque la composition de toutes ces organisations est en grande partie commune.

## **B. A-t-on besoin d'un instrument analogue au Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents?**

22. Dans le contexte économique actuel, caractérisé par des marchés où l'offre est limitée et des prix beaucoup plus élevés qu'au cours des décennies précédentes, et où l'on assiste à une augmentation rapide des besoins de secours d'urgence, il est peu probable que l'aide alimentaire pose un problème de distorsions de marché. Dans l'ensemble, les niveaux d'aide alimentaire sont historiquement bas car les besoins de secours d'urgence absorbent la majeure partie de l'aide alimentaire mise à disposition, quelle qu'elle soit. Les programmes d'aide alimentaire en nature sont, quant à eux, insignifiants.

23. Mais cette situation ne peut pas durer indéfiniment et les possibilités qu'une offre excédentaire apparaisse sur le marché mondial, en raison de l'augmentation de la productivité ou des changements de politique, ne sont pas invraisemblables. Même si les périodes possibles de surabondance sur les marchés sont de courte durée, les pressions pour trouver des débouchés sous la forme d'une aide alimentaire peuvent néanmoins s'avérer très fortes si des disciplines contraignantes efficaces sur le plan opérationnel ne sont pas appliquées. La menace d'une telle éventualité s'explique également par les caractéristiques des donateurs qui sont apparus au cours des dernières années. En effet, ces donateurs interviennent de manière sporadique, ne sont pas intégrés dans les mécanismes institutionnels établis de l'aide alimentaire et les disciplines connexes, et ont tendance à écouler principalement leur aide alimentaire en nature dans le cadre d'un appui fourni à des programmes bilatéraux. Dans la mesure où ces nouveaux donateurs continuent d'être des fournisseurs sporadiques d'une aide alimentaire en nature destinée à appuyer des programmes, le risque existe qu'une telle assistance crée des tensions sur les marchés, même involontairement.

24. La conclusion du Cycle de Doha permettrait d'appliquer des disciplines beaucoup plus contraignantes en matière d'aide alimentaire, notamment en ce qui concerne les programmes d'aide non urgente en nature, et d'atténuer ainsi certains des risques susmentionnés. Cependant, le *Projet de modalités* contient des dispositions concernant la monétisation sous certaines conditions qui, selon la façon dont les disciplines connexes sont interprétées, pourraient fournir des débouchés aux programmes d'aide alimentaire. En clair, les textes de Doha sur l'aide alimentaire (s'ils se concrétisent) pourraient certes constituer un formidable progrès, mais ils ne permettraient pas pour autant d'éviter tous les risques de distorsion possibles des marchés résultant d'une utilisation inappropriée de l'aide alimentaire fournie.

25. Les membres qui ont participé aux différentes discussions qui se sont tenues au sein du CP sur le rôle du Sous-Comité n'ont à aucun moment remis en question la nécessité d'un mécanisme de suivi des opérations d'aide alimentaire<sup>16</sup>. Ils ont en revanche mis en doute l'efficacité du Sous-Comité dans sa forme actuelle, sans pour autant formuler de propositions convaincantes pour le renforcer, ce qui est en partie logique puisque le Sous-Comité ne fait pas partie intégrante de son organisation de tutelle, dont il est découplé, tant sur le plan physique que sur le fond<sup>17</sup>. Malgré la meilleure volonté de toutes les parties concernées, le fait de ne pas avoir un accès direct à l'éventail de toutes les ressources informationnelles, connaissances et capacités d'analyse par pays qui existent à la FAO et dans d'autres organisations multilatérales liées à l'alimentation et situées à Rome, s'est avéré une contrainte très pénalisante. La question de l'emplacement du siège du Sous-Comité a été soulevée dès 1968 puisqu'il avait été noté à l'époque que le Sous-Comité avait été installé à Washington dès le départ, mais qu'il n'y avait *«aucune raison de penser qu'il devrait nécessairement y demeurer. Washington était un choix naturel dans les premières années 50 parce que la quasi-totalité du problème des excédents se situait aux États-Unis.»* Le rapport indique ensuite qu'il *«existe un certain nombre de facteurs qui influent sur le choix du siège du Sous-Comité, y compris l'ampleur qui devrait lui être donnée dans*

---

<sup>16</sup> La nécessité d'un tel mécanisme a été confirmée par les membres du Sous-Comité interrogés dans le cadre de la préparation de ce document.

<sup>17</sup> Certaines de ces questions ont été abordées dans le document de Konandreas, P., «Multilateral mechanisms governing food aid and the need for an enhanced role of the CSSD in the context of the new WTO disciplines on agriculture», Document de travail présenté à la Consultation non officielle d'experts organisée par la FAO sur les questions commerciales liées à l'aide alimentaire, Rome, 27-28 janvier 2005.

*l'avenir, le nombre et le niveau de technicité des délégués, et l'intérêt d'entretenir de contacts étroits avec d'autres organismes qui s'occupent du commerce des produits agricoles<sup>18</sup>.»*

26. Les problèmes inhérents au fonctionnement du Sous-Comité sont peut-être la raison pour laquelle le *Projet de modalités* ne lui fait pas référence alors qu'il était explicitement évoqué dans l'Accord sur l'agriculture de 1995 (article 10.4). Il est vrai également que le *Projet de modalités* donne un rôle central aux organisations multilatérales liées à l'alimentation dans le contrôle de la légitimité des opérations d'aide alimentaire. C'est donc dans cette direction qu'il faut rechercher le nouveau rôle et le nouveau mode de fonctionnement d'un mécanisme réformé analogue à celui du Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents réformé. Le nouvel instrument devrait être capable de prouver aux acteurs de l'aide alimentaire et aux membres de l'OMC qu'il contrôle bien la légitimité des opérations d'aide alimentaire et applique les disciplines de l'OMC, et celles qui devraient être mises en œuvre à l'avenir, d'une façon impartiale, fiable et exécutoire.

## V. VERS UN MÉCANISME DE SUIVI EFFICACE DE L'AIDE ALIMENTAIRE

27. Un mécanisme efficace de suivi de l'aide alimentaire doit présenter les caractéristiques suivantes:

- être fondé sur un système de notification de l'aide alimentaire «opération par opération» et «en temps réel» et non sur un système de rapports communiqués *a posteriori*;
- éviter, dans la mesure du possible, que les notifications que les donateurs sont tenus d'envoyer aux divers organismes concernés contiennent les mêmes informations, reproduites sous différentes formes;
- éviter, dans la mesure du possible, les doubles emplois dans le contrôle du respect des principes, obligations juridiques et engagements en matière d'aide alimentaire que les donateurs ont contractés à l'égard des différentes institutions et organisations;
- être suffisamment flexible pour s'adapter à l'évolution des disciplines internationales relatives à l'aide alimentaire; et
- être exécutoire, en exigeant que la totalité des opérations d'aide alimentaire fassent l'objet d'une notification obligatoire en temps voulu.

28. Le suivi des expéditions d'aide alimentaire visant à éviter toute distorsion des marchés impose, en premier lieu, de collecter des informations (et donc d'envoyer des notifications) et ensuite d'évaluer la légitimité des opérations décrites dans ces notifications. Les deux activités ont besoin de capacités spécialisées et d'impartialité.

29. Si possible, il vaut mieux utiliser, pour ce mécanisme de suivi, des systèmes de notification éprouvés au lieu de créer de nouvelles structures. Le système actuel le plus complet est le Système d'information sur l'aide alimentaire, géré par le PAM, mais il présente des insuffisances quant à la rapidité et à la teneur des informations communiquées.

30. L'évaluation des opérations notifiées devrait être confiée à un secrétariat ayant accès à des informations connexes et à une capacité d'analyse fiable pour les évaluer. Comme il est indiqué dans le *Projet de modalités*, les organisations multilatérales concernées ont des compétences qui leur permettent de suivre la situation de la sécurité alimentaire dans les pays et d'évaluer les effets nuisibles et dissuasifs sur les marchés d'une utilisation inappropriée de l'aide alimentaire. Le Système mondial d'information et d'alerte rapide (SMIAR) de la FAO et du PAM réalise des évaluations conjointes tandis que la Division du commerce et des marchés (EST) de la FAO, où résident les secrétariats du SMIAR et du CP, fournit des capacités de collecte d'information et d'analyse des produits.

---

<sup>18</sup> Document CCP/CSD/68/44 intitulé «Rôle du Sous-Comité de l'écoulement des excédents eu égard aux faits nouveaux, actuels et à prévoir, dans les domaines des excédents agricoles et de l'aide alimentaire», 26 juillet 1968 (paragraphe 94).



31. Compte tenu des systèmes fonctionnels existants dans le système multilatéral, les éléments suivants peuvent contribuer à la création d'un nouveau mécanisme efficace de suivi de l'aide alimentaire qui prendrait la succession du Sous-Comité.

***Installer le nouveau secrétariat du mécanisme de suivi de l'aide alimentaire à Rome et élargir sa base institutionnelle***

32. En étant installé à Rome, le nouveau secrétariat aura un accès direct à la base d'informations et à une masse critique de capacités d'analyse pertinente, non seulement à la FAO, mais aussi dans d'autres institutions clés situées à Rome et s'occupant d'alimentation, notamment le PAM et le FIDA ainsi que le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA). Conscient que les questions relatives à la fourniture de l'aide alimentaire et à son utilisation efficace sont de grande ampleur, et que les institutions susmentionnées possèdent des compétences et des connaissances spécialisées, le nouveau secrétariat pourrait également inclure des représentants de ces institutions, si nécessaire.

33. Le changement d'emplacement pourrait s'accompagner d'un autre changement important, de nature sémantique, consistant à ne plus utiliser la notion anachronique d'«écoulement des excédents» dans l'intitulé du nouveau mécanisme. Le mécanisme succédant au Sous-Comité pourrait être renommé et s'appeler simplement Sous-Comité consultatif de l'aide alimentaire; il continuerait d'être affilié au CP et de lui faire rapport.

34. Contrairement au secrétariat du Sous-Comité existant, le nouveau secrétariat jouerait un rôle important lors de la phase d'évaluation des opérations d'aide alimentaire, avant de soumettre ses recommandations aux réunions du futur Sous-Comité pour approbation des membres. Enfin, le Sous-Comité consultatif de l'aide alimentaire devrait établir un calendrier régulier de communication de rapports au Comité de l'agriculture de l'OMC. La fréquence de ces rapports peut coïncider avec la fréquence des réunions du Comité de l'agriculture, qui ont lieu chaque trimestre.

***Renforcer le système d'information du PAM sur l'aide alimentaire***

35. Le système d'information du PAM sur l'aide alimentaire doit devenir la composante informationnelle du nouveau Sous-Comité. Il conviendra peut-être de le renforcer pour qu'il puisse enregistrer des opérations d'aide alimentaire en temps réel et faciliter ainsi le suivi en temps utile. Il faudra sans doute pour cela apporter des changements mineurs à l'architecture de la base de données existante et y inclure des informations générales concernant la transaction opérée, ce qui permettrait d'effectuer une évaluation ultérieure de la légitimité de l'aide alimentaire. En ce qui concerne le calendrier des notifications envoyées par les donateurs, des pratiques similaires à celles qui ont été utilisées par le Sous-Comité existant peuvent être adoptées. Plus précisément, l'aide alimentaire non urgente peut faire l'objet d'une notification préalable à son expédition, tandis que l'aide alimentaire pour les secours d'urgence peut être notifiée *a posteriori*, à des intervalles prédéterminés, comme l'indique également le *Projet de modalités* pour ce type d'aide alimentaire.

***Imposer des obligations juridiques pour la notification des opérations d'aide alimentaire***

36. Il est logique, pour que les disciplines de l'OMC soient respectées, de mettre en place un mécanisme de suivi et de surveillance intégré qui, dans l'idéal, devrait être associé à des systèmes non pas autonomes mais fonctionnant dans les organisations concernées. En effet, un système autonome ne permettrait pas d'appliquer les principes d'un système de suivi de l'aide alimentaire efficace et efficient tel qu'il est décrit ci-dessus, à savoir un système qui évite la répétition inutile des notifications (voire des différences de fond) communiquées par les donateurs ainsi que les doubles emplois dans les domaines du suivi mené par les différentes institutions. Une relation opérationnelle doit ainsi être établie entre le Comité de l'agriculture de l'OMC (chargé du suivi de l'Accord sur l'agriculture dans son ensemble) et le Sous-Comité consultatif de l'aide alimentaire (chargé du suivi des opérations d'aide alimentaire). Dans ce contexte, les donateurs sont tenus de notifier à ce dernier toutes leurs opérations d'aide alimentaire, qui seront à leur tour notifiées au Comité de l'agriculture après évaluation de leur légitimité.

### ***Adopter des critères de mesure fondés sur les besoins pour évaluer la légitimité de l'aide alimentaire***

37. La clause de «maintien des importations commerciales habituelles» est l'instrument opérationnel qui a été utilisé par le Sous-Comité pour assurer le respect des *Principes*. Il s'agit d'un engagement du pays bénéficiaire de maintenir à un niveau normal les importations commerciales du produit en question, en sus des importations effectuées à des conditions de faveur. La clause n'a pas été acceptée par tous<sup>19</sup> et ne peut pas forcément garantir le surcroît d'aide alimentaire qui est une condition préalable pour éviter les effets de distorsion et de dissuasion. Elle pourrait être remplacée par un principe «axé sur les besoins», qui joue un rôle fondamental dans la rationalisation de la fourniture de l'aide alimentaire et est un des premiers principes mentionnés dans le *Projet de modalités* et la nouvelle Convention. Un suivi des opérations d'aide alimentaire axé sur les besoins serait un critère plus convaincant que celui prévu par la clause susmentionnée pour sauvegarder les intérêts des exportateurs commerciaux et des producteurs locaux.

### ***Tirer pleinement parti des évaluations du SMIAR et du PAM des besoins d'aide alimentaire***

38. Le principe axé sur les besoins relatifs à la fourniture d'aide alimentaire ainsi que le rôle de suivi attribué aux institutions multilatérales dans le *Projet de modalités* sont une excellente occasion pour le nouveau Sous-Comité de tirer parti des capacités d'évaluation des besoins fiables, ponctuelles et complètes ainsi que des compétences associées disponibles à Rome. Le SMIAR, en collaboration avec le PAM, a une expérience confirmée des évaluations par pays de la situation de l'offre et de la demande de produits alimentaires de base<sup>20</sup>. Ces évaluations ont été réalisées en continu pendant de nombreuses années et incluent le calcul des besoins d'aide alimentaire d'urgence et celui des déficits structurels des pays souffrant d'insécurité alimentaire, en tenant compte de leur capacité d'importations commerciales. Le SMIAR, en collaboration avec le PAM, suit la situation dans les pays vulnérables et communique ses conclusions aux donateurs au moyen de rapports spéciaux et d'alertes spéciales spécifiques à chaque pays en cas de situations d'urgence.

39. Ce système robuste, fiable, pratique et actualisé, qui jouit de la confiance de la communauté des donateurs, pourrait constituer le socle du mécanisme du nouveau Sous-Comité visant à établir la légitimité des besoins d'aide alimentaire<sup>21</sup>. Il pourrait être aussi complété par des informations générales sur les opérations notifiées par les donateurs au système d'information du PAM sur l'aide alimentaire et servir ainsi de base pour évaluer le bien-fondé des opérations d'aide alimentaire.

## **VI. INDICATIONS QUE LE COMITÉ DES PRODUITS EST INVITÉ À DONNER ET PROCHAINES ÉTAPES**

40. Les tendances et les évolutions institutionnelles des marchés alimentaires mondiaux au cours des dernières années montrent que les risques de voir l'aide alimentaire devenir un enjeu commercial controversé à court et à moyen terme sont réduits. Il est pourtant nécessaire de disposer, au niveau international, d'un système efficace de notification de l'aide alimentaire et de capacités d'évaluation de

<sup>19</sup> On peut noter que sur les 46 membres du Sous-Comité en 1992, environ 28 d'entre eux n'ont pas souscrit à la résolution 2/55 du Conseil qui établit le mécanisme de «maintien des importations commerciales habituelles» («Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents et obligations consultatives des États membres», Rome 1992, pages 58 et 59) et cette question a été soulevée à plusieurs reprises lors des réunions du Sous-Comité. Certains membres du Sous-Comité ont également indiqué que les clauses du maintien des importations commerciales habituelles exercent une pression économique excessive sur les pays bénéficiaires, qui fausse l'aspect humanitaire de l'aide alimentaire.

<sup>20</sup> Les évaluations du SMIAR/PAM de la situation de la sécurité alimentaire dans un pays sont une mine d'informations actualisées sur la sécurité alimentaire; il s'agit souvent de données sur les perspectives relatives à une culture locale particulière, les fluctuations des prix du marché, les volumes des stocks, les importations commerciales prévues, les besoins d'interventions nutritionnelles au niveau national, l'identification des groupes de population spécifiques sous-alimentés, etc.

<sup>21</sup> Le Système d'information sur les marchés agricoles, récemment mis en place par le G-20, est également un important fournisseur de renseignements sur les marchés. Basé à Rome, il fonctionne en étroite collaboration avec le SMIAR. Le Système d'information sur les marchés agricoles bénéficie du soutien et de la confiance d'un grand nombre de pays (exportateurs et importateurs) ainsi que du soutien analytique d'au moins dix organisations internationales compétentes, qui constituent son Secrétariat.

la légitimité des opérations d'aide alimentaire notifiées. Or, le Sous-Comité actuel n'a pas été en mesure de s'acquitter de ses responsabilités en raison de lacunes techniques et fonctionnelles. Le présent document a recensé les critères de base permettant de mettre en place un mécanisme efficace de suivi de l'aide alimentaire ainsi que les questions clés qui doivent être abordées pour mettre au point un mécanisme pouvant succéder au Sous-Comité actuel, sur la base des instruments fiables qui existent à présent au sein des institutions multilatérales compétentes.

41. Le Sous-Comité actuel reste en sommeil et peut le rester tant que les marchés alimentaires mondiaux restent tendus, mais il n'en reste pas moins nécessaire de mettre en place un organisme qui lui succédera dans le sens indiqué ci-dessus. Il est grand temps de s'y atteler et de profiter de la dynamique qui découle, sur le plan des institutions et des politiques, des disciplines assez complètes prévues dans le projet de modalités du Cycle de Doha de l'OMC et de l'adoption récente de la Convention relative à l'assistance alimentaire. Les conditions qui prédominent sur les marchés mondiaux sont également propices à un débat objectif sur les questions concernées.

42. Le Comité est invité à examiner les propositions de mesures suivantes:

- créer un groupe de travail composé d'un petit nombre de membres du Comité des produits (CP) afin d'examiner le bien-fondé et la faisabilité des propositions avancées dans le présent document en prenant également en considération les avis des organisations compétentes;
- établir un calendrier pour que le Groupe de travail puisse achever ses travaux dans un délai raisonnable (un an devrait être suffisant) et élaborer les recommandations qu'il soumettra au CP pour examen;
- demander au Secrétariat de convoquer une session extraordinaire du CP pour examiner les recommandations du Groupe de travail concernant un mécanisme pouvant succéder au Sous-Comité.