



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
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

COMITE DES PRODUITS

Soixante et onzième session

Rome, 4-6 octobre 2016

LA SITUATION DES MARCHÉS DES PRODUITS AGRICOLES 2015-2016 : COMMERCE ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Résumé

La relation entre commerce et sécurité alimentaire et nutrition attire de plus en plus l'attention, tant en ce qui concerne les échanges qu'en ce qui concerne le développement. L'élimination de la faim dans le monde d'ici à 2030 est l'un des objectifs clés du nouveau programme de développement durable à l'horizon 2030, et le commerce est l'un des moyens qui permettra d'atteindre les Objectifs de développement durable (ODD). Alors que les modes de consommation et de production continuent d'évoluer, les échanges mondiaux de produits agricoles devraient continuer d'augmenter au cours des prochaines décennies, avec de fortes incidences sur l'étendue et les caractéristiques de la sécurité alimentaire dans toutes les régions du globe.

Dans ce contexte, la publication 2015-2016 de *La situation des marchés des produits agricoles* (SOCO) part du principe que la pertinence des différentes options de politique commerciale est en grande partie déterminée par des processus de transformation économique à plus long terme et par le rôle de l'agriculture dans ces processus. En outre, pour que les politiques commerciales soient favorables à la sécurité alimentaire, il faudra trouver des solutions aux faiblesses constatées dans les processus décisionnels liés à l'agriculture et au commerce et renforcer les synergies entre ces processus, à tous les niveaux.

Suite que le Comité est invité à donner

Le Comité est invité à prendre note et à débattre du contenu et des messages clés proposés dans le présent document, et à examiner les recommandations ci-après pour suite à donner:

- renforcer les capacités tant humaines qu'institutionnelles des pays en développement, afin de mieux analyser les incidences des politiques commerciales et des politiques connexes en vue d'atteindre les objectifs à long terme de sécurité alimentaire et de nutrition;

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.



mr122

- renforcer l'assistance fournie aux pays en développement pour faciliter le dialogue sur les décisions à prendre, en vue d'améliorer l'alignement et la cohérence entre les stratégies de développement agricole et les cadres et politiques liés au commerce;
- renforcer l'assistance fournie aux pays en développement afin de les aider à s'engager dans le commerce régional et mondial et dans les processus liés au commerce, pour que ces processus aident les pays à réaliser leurs objectifs en matière de sécurité alimentaire et soient cohérents avec ces objectifs.

Le Comité souhaitera peut-être donner des indications s'agissant de savoir s'il convient de rapprocher le cycle de production du SOCO et celui du Comité des produits. Les thèmes abordés dans les futures éditions du SOCO pourraient faire l'objet de discussions de fond lors des sessions du Comité des produits.

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

M. Boubaker Ben-Belhassen

Secrétaire du Comité des produits

Adresse électronique: Boubaker.benbelhassen@fao.org

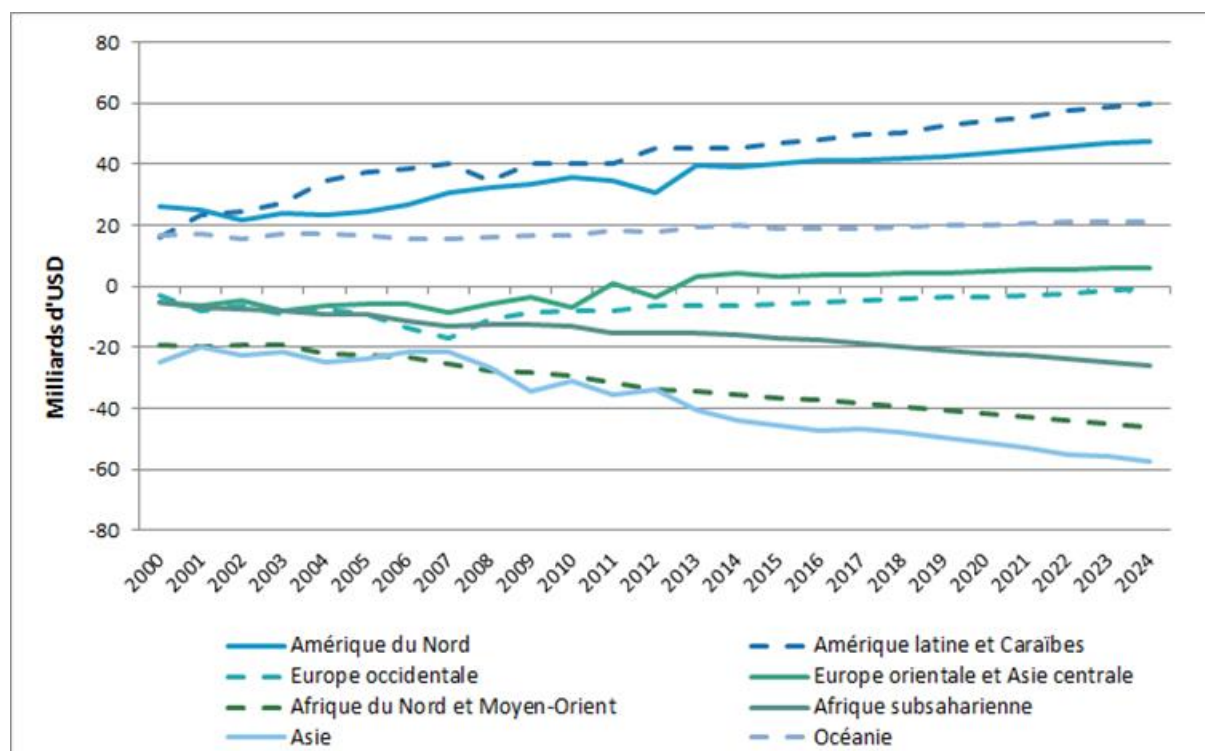
I. Introduction

1. La relation entre commerce et sécurité alimentaire et nutrition attire de plus en plus l'attention, tant en ce qui concerne les échanges qu'en ce qui concerne le développement. L'élimination de la faim dans le monde d'ici à 2030 est l'un des objectifs clés du nouveau programme de développement durable à l'horizon 2030, et le commerce est l'un des moyens qui permettra d'atteindre cet objectif.
2. Alors que les modes de consommation et de production continuent d'évoluer, les échanges mondiaux de produits agricoles devraient continuer d'augmenter au cours des prochaines décennies, et d'influencer l'étendue et les caractéristiques de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans toutes les régions du globe. Le défi est donc de savoir comment garantir que l'essor du commerce agricole aille dans le sens de l'élimination de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition, et pas le contraire. À l'heure où les gouvernements négocient avec difficulté les changements à apporter aux accords mondiaux sur le commerce agricole, changements nécessaires pour que le commerce contribue à renforcer la sécurité alimentaire, ce défi est au premier rang des préoccupations.
3. Les liens entre commerce et sécurité alimentaire et nutrition font l'objet de débats intenses, aux niveaux national et mondial, et sont devenus un thème central de nombreuses discussions et négociations sur les échanges. Les différentes interprétations des concepts et des approches et les différentes méthodes d'analyse ont engendré une polarisation du débat politique: le commerce est devenu pour certains une menace et pour d'autres une chance à saisir. L'une des questions qui revient sans cesse dans ces débats est celle de la compatibilité entre, d'une part, les mesures conçues pour répondre aux préoccupations relatives à la sécurité alimentaire nationale et, d'autre part, les effets de ces mesures sur la sécurité alimentaire des partenaires commerciaux.
4. *La situation des marchés des produits agricoles 2015-2016* vise à atténuer l'actuel clivage des points de vue sur les incidences que le commerce des produits agricoles a sur la sécurité alimentaire et sur la façon dont il faudrait régir le commerce agricole, pour qu'une ouverture accrue aux échanges profite à tous les pays. Le rapport avance que pour mieux cerner cette marge de manœuvre et l'utiliser à meilleur escient, il convient de porter l'attention non pas sur les avantages et les inconvénients de politiques spécifiques, mais sur les faiblesses constatées dans les processus décisionnels liés à l'agriculture et au commerce. Le renforcement des synergies entre ces processus améliorera la cohérence des politiques en faveur de la sécurité alimentaire, permettra aux États de trouver un plus juste équilibre entre les priorités lorsqu'ils élaborent des politiques commerciales, et améliorera la conformité avec les cadres institutionnels régissant le commerce régional et mondial.

II. La dynamique du commerce agricole

5. Le commerce des produits agricoles a presque triplé en valeur au cours de la dernière décennie, tiré par une forte demande, en particulier de la part des pays émergents. Parmi les régions importatrices nettes, l'Asie a connu la croissance la plus rapide, suivie par la région Afrique du Nord et Moyen-Orient, et par l'Afrique subsaharienne. La principale région exportatrice est l'Amérique latine, suivie par l'Amérique du Nord. Le développement du commerce mondial de produits alimentaires devrait se poursuivre, certaines régions, exportatrices nettes, exporteront de plus en plus, tandis que d'autres, importatrices nettes, importeront chaque année davantage, comme le montre la figure 1.
6. La consommation mondiale évolue vers des produits à valeur ajoutée, en raison de la hausse des revenus, de la croissance démographique et de l'urbanisation dans les pays en développement, tandis que la demande croissante de céréales secondaires est dictée par la hausse de la demande d'aliments pour animaux et de la production d'agrocarburants dans les pays développés. La composition des échanges commerciaux évolue de telle manière que les exportations de produits agricoles se concentrent de plus en plus dans quelques régions, tandis que les importations sont davantage dispersées. En outre, la structure des échanges, qui varie fortement en fonction des produits et des régions, devrait continuer à évoluer, influencée non seulement par les paramètres fondamentaux des marchés, mais aussi par l'évolution des relations commerciales bilatérales et régionales, du commerce intra-entreprise et des chaînes de valeur mondiales.

Figure 1. Évolution du commerce net de produits agricoles par région, 2000-2024



Source: FAO ET OCDE 2015. OCDE-FAO Perspectives agricoles 2015-2024 Paris, Éditions OCDE.

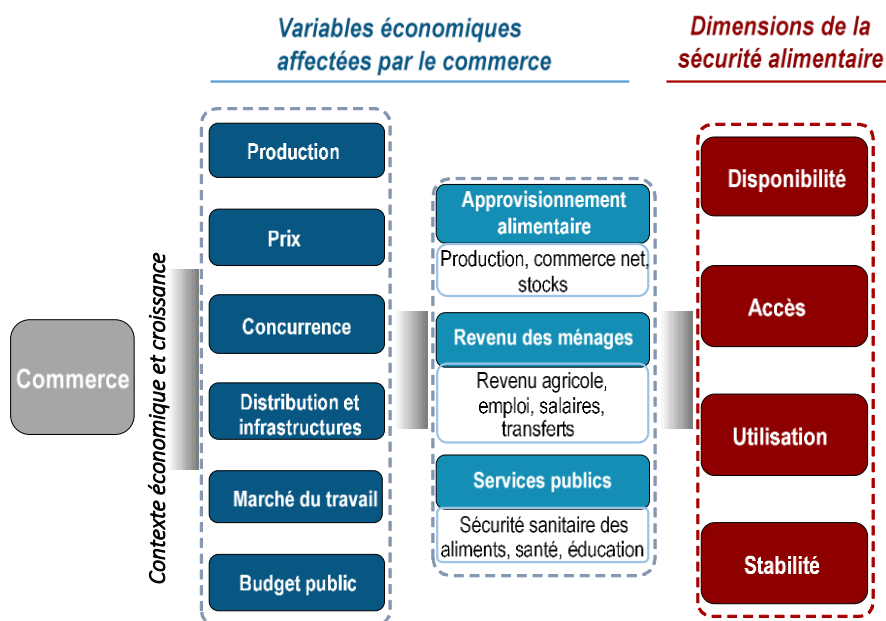
7. Durant les dix prochaines années, les prix réels devraient poursuivre leur tendance à la baisse. Les cours des denrées alimentaires sont en baisse depuis le pic atteint en 2011. Par ailleurs, l'abondance des approvisionnements pendant deux années ont maintenu l'orientation à la baisse des prix des céréales et des oléagineux. À l'avenir, la croissance de la productivité – soutenue par une baisse du prix des intrants – devrait être plus rapide que le ralentissement de la croissance de la demande. L'expérience montre toutefois qu'une telle tendance à la baisse est régulièrement interrompue par des périodes de prix élevés et instables, ce qui peut être accentué par des événements géopolitiques et climatiques, notamment le changement climatique, et représente une menace majeure pour la sécurité alimentaire.

III. Lien entre commerce et sécurité alimentaire

8. Les liens entre commerce et sécurité alimentaire et nutrition sont fondamentalement complexes, et il existe plusieurs canaux d'interaction qui jouent simultanément sur les différentes dimensions de la sécurité alimentaire: disponibilité, accès, utilisation et stabilité. Le commerce a des effets sur plusieurs variables économiques et sociales, comme la structure des marchés, le développement des infrastructures, la productivité agricole, la composition de la production agricole, la variété, la qualité et la salubrité des produits alimentaires et enfin la composition des régimes alimentaires. Les changements dans ces variables jouent à différents degrés sur les quatre dimensions de la sécurité alimentaire.

9. Le commerce peut avoir des effets positifs comme négatifs sur chacune de ces dimensions, et affecter différentes variables économiques et sociales à court, moyen et long terme. Comme les effets à court terme et à long terme peuvent être divergents, l'effet global du commerce sur les différents piliers de la sécurité alimentaire peuvent être hétérogènes.

Figure 2. Le commerce et les quatre piliers de la sécurité alimentaire: canaux d'interaction



10. Un certain nombre de facteurs sous-jacents influent sur la façon dont le commerce interagit avec la sécurité alimentaire et, au final, déterminent si celui-ci a un impact positif ou négatif. Ces facteurs sont notamment le fonctionnement des marchés alimentaires intérieurs, la capacité et la volonté des producteurs de s'adapter aux incitations changeantes; et la participation des petits producteurs aux marchés. Les interventions politiques en matière de commerce doivent prendre en compte les divers facteurs sous-jacents qui ont une influence sur les liens entre commerce et sécurité alimentaire.

11. La complexité des canaux d'interaction entre commerce et sécurité alimentaire est à l'origine de résultats très variés selon les pays, et rend l'impact global fortement dépendant du contexte. *La situation des marchés des produits agricoles (SOCO) 2015-2016* considère que le commerce n'est ni une menace en soi, ni une panacée qui permettrait d'améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition. C'est un défi, qui comporte des risques à prendre en compte dans les décisions politiques.

IV. Politiques commerciales et politiques connexes au service de la sécurité alimentaire et de la nutrition

12. Les politiques commerciales ne sont qu'une des nombreuses catégories de politiques qui peuvent avoir une influence sur les flux commerciaux. Les mesures orientées vers les producteurs et les consommateurs sont tout aussi importantes en raison de leurs effets directs sur les niveaux de production nationale et des effets indirects que ces changements peuvent avoir sur les flux commerciaux et les marchés mondiaux. Les politiques de prix (qui introduisent un écart entre les prix domestiques des intrants et des extrants et ceux qui existeraient en l'absence de ces mesures) peuvent être particulièrement importantes, mais comme elles peuvent être élaborées et mises en œuvre de différentes manières, elles peuvent avoir des incidences très variées.

13. Les objectifs des politiques commerciales et des politiques connexes portent sur différentes dimensions de la sécurité alimentaire et de la nutrition, différent selon les pays et évoluent dans le temps. Aucun instrument ne peut être considéré comme le plus approprié. Les objectifs de l'action publique sont l'élément essentiel pour établir la pertinence et éclairer l'élaboration des politiques relatives au commerce.

14. Bien souvent, les débats relatifs au commerce et à la sécurité alimentaire se concentrent sur les répercussions à court terme des chocs du marché, et sur les changements qui en résultent dans les flux commerciaux et les prix auxquels les consommateurs et les producteurs sont confrontés. Il importe toutefois lorsque l'on évalue leur efficacité pour atteindre les objectifs de sécurité alimentaire, de se projeter au-delà des interventions à court terme et de leurs conséquences possibles à brève échéance.

15. Ainsi, une période de prix alimentaires élevés et instables en 2007-2008 a donné lieu à plusieurs politiques à court terme, en raison de la perte de confiance dans les marchés mondiaux comme source fiable d'aliments abordables. Pour atténuer les effets négatifs de l'augmentation des prix des denrées alimentaires sur la pauvreté et la faim, un bon nombre des politiques commerciales ont porté sur la limitation des exportations (dans les pays exportateurs nets) ou sur la réduction des restrictions à l'importation (dans les pays importateurs nets), afin de garantir que l'offre nationale demeure suffisante. Ces politiques peuvent contribuer à la réalisation des objectifs nationaux à court terme (accroître la disponibilité des produits alimentaires et faire baisser leur prix), mais les éventuelles répercussions négatives de ces choix à moyen et long terme, tant au niveau national que mondial (comme le découragement des exploitants dû à l'instabilité de l'environnement politique, une pression supplémentaire sur les prix mondiaux en raison d'une tension accrue entre l'offre et la demande, et l'aggravation de l'incertitude et de la volatilité sur les marchés alimentaires), peuvent largement compromettre les avantages obtenus à court terme.

16. Au lieu de cela, placer le débat dans une perspective de dynamique de transformation structurelle à plus long terme qui caractérise les trajectoires de développement de la plupart des pays peut fortement influencer l'élaboration et l'application de politiques commerciales compatibles avec une amélioration de la sécurité alimentaire. Assurer la sécurité alimentaire à plus long terme nécessite des politiques qui favorisent une croissance soutenue de la productivité agricole, et qui tiennent compte du niveau de transformation structurelle de l'économie, et du rôle de la commercialisation agricole.

17. Selon une approche courante de la transformation structurelle, les pays peu développés démarrent avec un important secteur agricole non commercial, qui représente une grande part de leur produit intérieur brut (PIB) et une part encore plus grande de leurs emplois. Dans ce contexte, les incitations des pouvoirs publics sont essentielles pour amorcer l'augmentation de la productivité, par exemple en permettant à un plus grand nombre d'agriculteurs d'accéder au financement et aux marchés des intrants et des extrants à moindre coût et moyennant un risque limité, rendant possible la décision commerciale de produire des excédents destinés aux marchés.

18. Pendant une période définie d'intervention en faveur des investissements privés dans l'amélioration de la productivité, les politiques commerciales peuvent aider à réduire les risques liés à la production et garantir la stabilité dont les producteurs ont besoin pour réagir positivement aux incitations. En revanche, dans les économies plus matures, dans lesquelles les marchés des intrants et des extrants fonctionnent de manière plus efficace, des outils de gestion des risques adéquats sont disponibles, et la production agricole est largement commercialisée, le recours à des approches interventionnistes peut se révéler de plus en plus préjudiciable. Il serait plutôt préférable que les pouvoirs publics se désengagent des activités de marché, ce qui permettrait ainsi au secteur privé de prendre le relais, et de libéraliser la politique commerciale agricole pour débloquer le potentiel supplémentaire de croissance qu'offre ce secteur. Dans cette perspective à plus long terme, la question n'est donc pas de savoir si, mais quand et comment, les pays doivent ouvrir leur secteur agricole à une concurrence accrue.

19. Dans ce contexte, la pertinence de nouvelles options de politique commerciale est en grande partie déterminée par des processus à plus long terme de transformation économique et par le rôle que joue le secteur de l'agriculture dans ces processus. Il est nécessaire pour cela de porter davantage l'accent non plus sur l'analyse des réponses politiques de court terme aux chocs, mais sur des approches stratégiques à long terme visant à tirer avantage des possibilités offertes par une plus grande ouverture aux marchés agricoles régionaux et mondiaux et à réduire les risques qui y sont associés.

Dans cette perspective, il est fondamental de comprendre le contexte propre à chaque pays pour réfléchir à la manière dont le commerce agricole peut favoriser la sécurité alimentaire.

V. Renforcer les processus politiques mondiaux, régionaux et nationaux en faveur de la sécurité alimentaire

20. La contribution que le commerce peut apporter à la sécurité alimentaire d'un pays est en partie déterminée par les disciplines qui s'appliquent aux politiques d'autres pays, mais aussi par la «marge de manœuvre» dont dispose le pays lui-même dans le cadre des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Dans l'Accord sur l'agriculture, des flexibilités spécifiques sont prévues pour aider les pays en développement à poursuivre leurs objectifs de sécurité alimentaire. Le niveau de flexibilité dont disposent les pays ne cesse cependant de faire débat.

21. Il convient de trouver le bon équilibre entre les avantages amenés par une action collective découlant des disciplines relatives à l'utilisation des politiques commerciales, d'une part et, de l'autre, la marge de manœuvre nécessaire aux pays en développement, qui ne peut être déterminée qu'en tenant compte des besoins spécifiques de chaque pays. Le débat sur l'équilibre à trouver entre permettre aux pays d'utiliser sans restriction des politiques leur permettant de résoudre leurs problèmes de sécurité alimentaire et veiller à ce qu'ils ne fassent rien qui puissent porter préjudice à des pays tiers trouve un écho dans le dialogue sur l'universalité et la différenciation dans le cadre du programme de développement durable à l'horizon 2030. On voit ainsi que la réalisation des objectifs communs suppose que l'on prenne en compte la réalité des pays, leurs capacités et leurs progrès en matière de développement, autant d'éléments qui varient d'un pays à l'autre.

22. La faiblesse des liens entre ces processus à tous les niveaux a nui à la gouvernance du commerce et de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Ces difficultés se sont ajoutées au manque de cohérence qui existe entre les approches et les priorités du commerce et n'ont pas facilité le développement d'un cadre mondial permettant d'orienter l'action au niveau national. En définitive, elles ont empêché les pays de formuler des politiques et des stratégies commerciales cohérentes venant à l'appui de la sécurité alimentaire. L'exemple des pays africains les moins avancés est emblématique. Dans ces pays, les stratégies et les plans d'investissement concernant l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition, et le commerce sont généralement encadrés par deux processus distincts, le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) et le Cadre intégré renforcé (CIR), qui font intervenir divers ministères, parties prenantes, organes régionaux, partenaires de développement et sources d'aide financière. La mauvaise articulation des liens entre ces processus a débouché sur des stratégies partielles et des occasions manquées de tirer parti des débouchés commerciaux.

23. Porter l'attention non pas sur les avantages et les inconvénients de politiques spécifiques (à savoir les outils pour atteindre les grands objectifs sectoriels), mais sur les faiblesses constatées dans les processus qui orientent les débats sur les politiques et la prise de décisions dans le commerce et l'agriculture (à savoir les interactions et les forces concurrentes qui déterminent ces grands objectifs sectoriels) va permettre: de parvenir à un accord sur les objectifs prioritaires communs et partagés et de trouver la combinaison de politiques la plus appropriée pour réaliser ces objectifs; de cerner la marge de manœuvre et l'utiliser à bon escient; d'améliorer la cohérence et la prévisibilité des politiques; et de réconcilier les objectifs nationaux et mondiaux en matière de sécurité alimentaire.

24. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 met tout particulièrement l'accent sur la sécurité alimentaire et la nutrition et le commerce international. La sécurité alimentaire et la nutrition font clairement partie des objectifs de développement durable puisqu'elles sont mentionnées dans l'objectif 2 (Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir une agriculture durable), tandis que le commerce s'inscrit parmi les moyens de mise en œuvre, moyens parmi lesquels figurent non seulement les ressources financières et le transfert de technologies à l'appui des ODD, mais aussi la refonte structurelle de l'architecture commerciale et financière internationale. Les liens spécifiques entre le commerce et la sécurité alimentaire et la nutrition ne sont pas clairement énoncés dans le cadre des ODD, mais le fait qu'il existe des cibles liées au commerce

dans un certain nombre d'objectifs permettra d'insister sur le rôle du commerce dans les questions majeures que sont la croissance économique, les inégalités, le développement durable et la sécurité alimentaire et la nutrition.

25. En définitive, la capacité d'exploiter le potentiel de transformation des ODD dépend du respect des engagements pris au titre du financement pour le développement, et de la clarification du rôle des moyens de mise en œuvre et des ressources qui leur sont associées, qui est également liée à la réforme en cours de l'Aide publique au développement (APD). Une nouvelle vision plaçant le commerce au centre de la coopération internationale émerge parmi les pays donateurs. Ces derniers transforment les relations d'aide en relations de commerce, constatant que les politiques commerciales et connexes peuvent jouer un rôle majeur dans la création de conditions favorables pour faciliter la transformation structurelle. Les débats sur le commerce, les politiques commerciales et les accords commerciaux vont ainsi devoir dépasser les aspects techniques, être mieux ciblés et tenir compte davantage des liens qui existent entre la marge de manœuvre sur les politiques, la transformation structurelle et la mobilisation des ressources si l'on veut que les possibilités que le commerce peut offrir pour améliorer la sécurité alimentaire puissent se concrétiser.

VI. Suite que le Comité est invité à donner

26. À la lumière de l'importance donnée au commerce comme moyen de mise en œuvre dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, le Comité souhaitera peut-être prendre note des messages du SOCO 2015-2016 ci-après:

- a) les politiques commerciales et les politiques connexes doivent être formulées en tant qu'éléments d'un ensemble plus vaste de politiques, et doivent privilégier les objectifs de transformation structurelle à long terme par rapport aux intérêts politiques et commerciaux de court terme;
- b) l'adoption d'une approche pragmatique axée sur la spécificité du contexte permettra de mieux adapter les politiques commerciales aux situations et aux stratégies des différents pays dans les domaines de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et de la nutrition;
- c) faire en sorte que les politiques commerciales favorisent la sécurité alimentaire et la nutrition exige que les décideurs concilient des objectifs concurrents et renforcent la cohérence entre les processus décisionnels intéressant l'agriculture et ceux intéressant le commerce, ce qui passe par un renforcement de la capacité de fixer un cap et de prendre des engagements politiques.

27. En ce qui concerne les actions de suivi, le Comité souhaitera peut-être envisager de recommander les actions suivantes:

- a) renforcer les capacités tant humaines qu'institutionnelles des pays en développement, afin de mieux analyser les incidences des politiques commerciales et des politiques connexes en vue d'atteindre les objectifs à long terme de sécurité alimentaire ;
- b) renforcer l'assistance fournie aux pays en développement pour faciliter le dialogue sur les décisions à prendre, en vue d'améliorer l'alignement et la cohérence entre les stratégies de développement agricole et les cadres et politiques liés au commerce;
- c) renforcer l'assistance fournie aux pays en développement afin de les aider à s'engager dans le commerce régional et mondial et dans les processus liés au commerce, pour que ces processus aident les pays à réaliser leurs objectifs en matière de sécurité alimentaire et soient cohérents avec ces objectifs.

28. Le Comité souhaitera peut-être donner des indications s'agissant de savoir s'il convient de rapprocher le cycle de production du SOCO et celui du Comité des produits. Les thèmes abordés dans les futures éditions du SOCO pourraient faire l'objet de discussions de fond lors des sessions du Comité des produits.