



La situation des marchés des produits agricoles *RÉSUMÉ*

Commerce et sécurité alimentaire: trouver un meilleur équilibre entre les priorités nationales et le bien commun



©FAO/Seyllou Diallo

Un marché local en Gambie, faisant partie d'un projet de la FAO visant à améliorer les moyens d'existence et la sécurité alimentaire à travers l'augmentation de la productivité agricole, de la production commercialisée et des revenus des agriculteurs.

Introduction

La relation entre commerce et sécurité alimentaire 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 pour l'après-2015, et le commerce est l'un des moyens qui permettra d'atteindre cet objectif.

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 ils pèseront de plus en plus sur l'étendue et les caractéristiques de la sécurité alimentaire dans toutes les régions du globe. Le défi est donc de veiller à ce 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.

Les liens entre commerce et sécurité alimentaire 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. L'une des questions qui revient sans cesse dans ces discussions 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. 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. En apportant des éléments concrets et des éclaircissements sur une gamme de sujets, le rapport vise à contribuer à un débat plus éclairé sur les choix de politique et à dresser l'inventaire des améliorations qu'il faut apporter dans les processus politiques au sein desquels ces choix sont faits.

La dynamique du commerce agricole

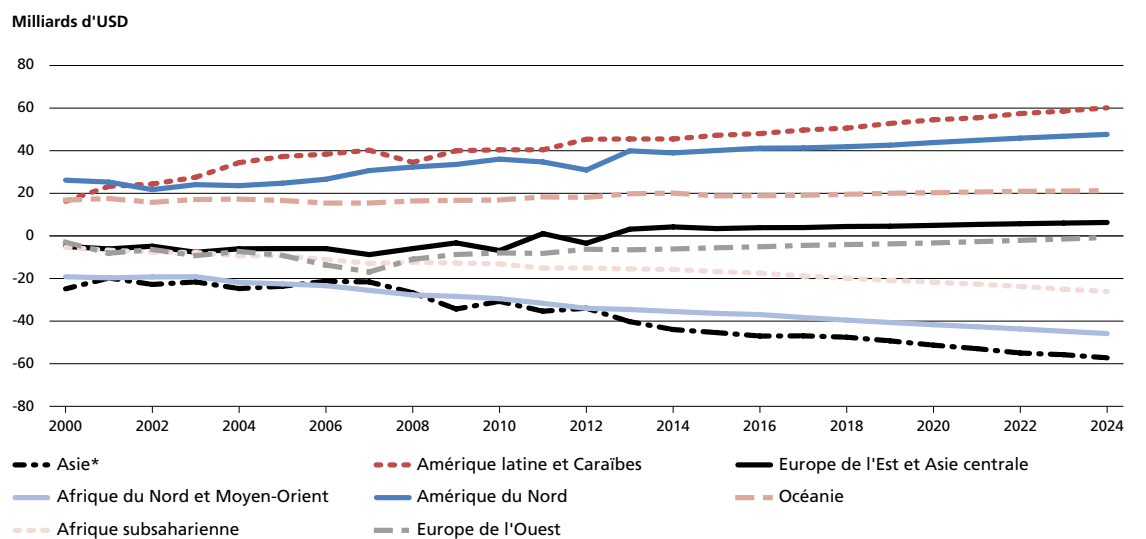
Message clé 1 Le commerce mondial de produits alimentaires continue de croître rapidement, mais la structure et les caractéristiques des échanges diffèrent considérablement selon les produits et les régions. Les moteurs clés de la production et de la demande, notamment les politiques commerciales et connexes, façonnent ces caractéristiques de différentes manières et peuvent avoir des conséquences importantes sur la sécurité alimentaire.

Le commerce mondial de produits alimentaires et agricoles a presque triplé en valeur au cours de la dernière décennie et les prévisions de taux de croissance indiquent que cette hausse va se poursuivre; certaines régions, exportatrices nettes, exporteront de plus en plus, tandis que d'autres, importatrices nettes, importeront chaque année davantage.

La structure des échanges varie grandement en fonction des produits et des régions, et elle va

continuer à évoluer. La hausse des revenus, la croissance démographique et l'urbanisation dans les pays en développement participent à des changements de styles de vie et de régimes alimentaires qui ont des effets sur les flux commerciaux entre les pays et sur la composition des échanges. L'émergence de chaînes de valeur mondiales, l'essor du commerce intra-entreprise et la prolifération des relations commerciales bilatérales et régionales auront aussi une incidence sur les échanges commerciaux mondiaux.

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



Notes: Exportations nettes de céréales, de graines oléagineuses, de plantes saccharifères, de viande, de poisson et de produits laitiers, aux prix constants internationaux de référence de 2004-2006. Les données à partir de 2014 sont des projections.

* Le terme «Asie» couvre l'ensemble de l'Asie à l'exception de l'Asie centrale; il inclut l'Asie du Sud-Est, l'Asie du Sud et l'Asie de l'Est (y compris la Chine).

Source: FAO et OCDE. 2015. *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2015-2024*. Éditions OCDE, Paris.

Message clé 2 Participer davantage au commerce mondial fait inévitablement partie de la stratégie commerciale nationale de la plupart des pays. Toutefois, le processus d'ouverture aux échanges, et ses conséquences, doivent être gérés de façon appropriée si l'on veut faire œuvrer le commerce en faveur d'une amélioration de la sécurité alimentaire.

Il est indispensable de comprendre la dynamique du commerce agricole pour en appréhender les conséquences potentielles sur la sécurité alimentaire.

Avec l'accroissement des importations de denrées alimentaires, de nombreux pays ont commencé à s'inquiéter de la fiabilité des marchés mondiaux en tant que sources d'approvisionnement en produits alimentaires peu chers. Si l'ouverture au commerce accroît l'offre de nourriture dans les pays importateurs et exerce une pression à la baisse sur les prix à la

consommation, elle est également synonyme de risques. Les marchés mondiaux ont certes tendance à être moins instables que les marchés intérieurs, mais une dépendance accrue à l'égard des marchés internationaux peut rendre les pays vulnérables aux mesures prises par leurs partenaires commerciaux et aux chocs à court terme, tant les chocs qui aboutissent à un resserrement de l'offre et à une augmentation des prix à la consommation, que ceux résultant de poussées soudaines des importations et de chutes des prix à la production.

Commerce et sécurité alimentaire: liens conceptuels

Message clé 3 Le commerce influe sur les quatre dimensions de la sécurité alimentaire – disponibilité, accès, utilisation et stabilité. L'interaction du commerce avec ces dimensions est complexe et dépend de divers facteurs sous-jacents, qui donnent des résultats très variés selon les pays. Il est donc difficile de généraliser.

Les échanges commerciaux ont des répercussions sur un grand nombre de variables économiques et sociales, qui elles-mêmes déterminent la sécurité alimentaire et l'état nutritionnel des populations. Ces variables incluent la croissance, les revenus, le niveau de pauvreté, le prix des denrées alimentaires et le budget des États. Le commerce a des effets sur 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.

Les pays engagés dans les échanges commerciaux connaissent des circonstances et des niveaux de développement différents. Le commerce a des répercussions directes sur la sécurité alimentaire car dans

la plupart des pays, les importations représentent une part importante de l'approvisionnement alimentaire. La concurrence des importations peut perturber les producteurs locaux, mais elle peut également stimuler le changement et l'innovation et aboutir à une productivité accrue de la production intérieure et des chaînes d'approvisionnement. Les exportations peuvent contribuer au recul de la pauvreté pour autant que les recettes qui en découlent améliorent les revenus des populations à faible revenu.

Il existe peu d'éléments attestant de l'impact du commerce sur la sécurité alimentaire, et ceux-ci tendent à indiquer que cet impact est mitigé. 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.

Effets possibles à court, moyen et long terme du commerce sur les quatre dimensions de la sécurité alimentaire

	Effets positifs possibles	Effets négatifs possibles
Disponibilité	<p>Court terme</p> <ul style="list-style-type: none"> Le commerce dynamise les importations et permet d'accroître tant la qualité que la variété des disponibilités alimentaires. <p>Moyen à long terme</p> <ul style="list-style-type: none"> La spécialisation qui en découle peut engendrer une augmentation de la production alimentaire grâce à des gains d'efficacité. Le renforcement de la concurrence étrangère peut contribuer à améliorer la productivité grâce à des investissements accrus, à la recherche développement et à la diffusion des technologies. 	<p>Moyen à long terme</p> <ul style="list-style-type: none"> Dans les pays exportateurs nets de produits alimentaires, les prix internationaux, plus élevés, détournent vers les marchés d'exportation une partie de la production jusqu'alors destinée à la consommation intérieure, ce qui pourrait réduire les disponibilités de denrées de base dans le pays. Dans les pays importateurs nets de produits alimentaires, les producteurs locaux qui ne sont pas en mesure de soutenir la concurrence des importations sont susceptibles de réduire leur production, avec pour conséquence un affaiblissement de l'offre intérieure et une perte d'effets multiplicateurs importants qu'ont les activités agricoles sur les économies rurales.
Accès	<p>Court terme</p> <ul style="list-style-type: none"> Dans les pays importateurs nets de produits alimentaires, les prix des aliments tendent généralement à baisser lorsque la protection des frontières est réduite. Les prix des produits alimentaires importés et des intrants sont susceptibles de fléchir. <p>Moyen à long terme</p> <ul style="list-style-type: none"> Dans les secteurs compétitifs, un meilleur accès aux marchés d'exportation peut favoriser l'accroissement des revenus. Les avantages macroéconomiques d'un accroissement des échanges, tels que la croissance des exportations et l'afflux d'investissements étrangers directs, soutiennent la croissance et un niveau d'emploi plus élevé, ce qui stimule les revenus. 	<p>Court terme</p> <ul style="list-style-type: none"> Dans les pays exportateurs nets de produits alimentaires, il est possible que les prix des produits exportables augmentent sur le marché intérieur. <p>Moyen à long terme</p> <ul style="list-style-type: none"> L'emploi et les revenus dans les secteurs sensibles en concurrence avec les importations peuvent reculer du fait que certains producteurs abandonnent leur activité agricole. La distribution des gains peut être inégale à cause du développement d'enclaves destinées aux cultures d'exportation, au détriment des cultures alimentaires reposant largement sur les petits agriculteurs.
Utilisation	<p>Court terme</p> <ul style="list-style-type: none"> La disponibilité d'une plus grande variété d'aliments grâce aux importations peut favoriser un régime alimentaire plus équilibré et mieux répondre aux préférences et goûts différents des consommateurs. <p>Moyen à long terme</p> <ul style="list-style-type: none"> La sécurité sanitaire et la qualité des aliments peuvent s'améliorer si les exportateurs ont mis en place des systèmes de contrôle nationaux plus évolués ou si les normes internationales sont appliquées avec davantage de rigueur. 	<p>Court terme</p> <ul style="list-style-type: none"> Une plus grande dépendance à l'égard de produits alimentaires importés est souvent associée à une augmentation de la consommation de produits alimentaires moins chers et plus faciles à obtenir, qui sont riches en calories et ont une valeur nutritionnelle faible. <p>Moyen à long terme</p> <ul style="list-style-type: none"> La priorité donnée aux exportations de produits de base détourne les terres et autres ressources nécessaires à la production des aliments autochtones et traditionnels, souvent supérieurs d'un point de vue nutritionnel.
Stabilité	<p>Court terme</p> <ul style="list-style-type: none"> Les importations réduisent la fluctuation saisonnière des disponibilités alimentaires et des prix à la consommation. Les importations atténuent la probabilité de pénuries causées par les risques pesant sur la production locale. <p>Moyen à long terme</p> <ul style="list-style-type: none"> Les marchés mondiaux sont moins exposés aux perturbations causées par les politiques ou les aléas climatiques. 	<p>Court terme</p> <ul style="list-style-type: none"> Satisfaire aux obligations prévues par les politiques commerciales peut réduire la marge d'action nécessaire face aux chocs de marché de court terme. Sensibilité aux changements que les pays exportateurs peuvent apporter à leurs politiques commerciales, tels que des interdictions d'exportation. <p>Moyen à long terme</p> <ul style="list-style-type: none"> Les secteurs qui se trouvent à un stade initial de développement peuvent être plus vulnérables face à des chocs liés aux prix ou à une montée en flèche des importations.



© FAO/Ami Vitale

Le commerce influe sur les quatre dimensions de la sécurité alimentaire: disponibilité, accès, utilisation et stabilité. Des vendeurs de fruits et légumes sur un marché au Caire, en Égypte.

Message clé 4 Le rapport entre le niveau d'engagement dans le commerce et la sécurité alimentaire est influencé par le fonctionnement des marchés alimentaires, par la capacité ou la volonté des producteurs de répondre aux incitations changeantes que le commerce peut apporter, et par la géographie de l'insécurité alimentaire. Tous ces facteurs doivent être pris en compte dans la formulation d'interventions politiques en matière de commerce.

Dans le secteur agricole, la concurrence a une incidence sur le pouvoir d'achat des populations pauvres et le niveau de la production agricole en raison des effets sur les prix et la transmission des prix, la disponibilité des intrants, les volumes de production et le niveau des investissements dans les infrastructures rurales. L'échelle de production, la structure des chaînes de valeur, la réglementation, les obstacles à l'entrée des circuits de commercialisation et la présence de négociants publics ou paraétatiques: tous ces éléments jouent un rôle. Par ailleurs, l'un des déterminants cruciaux de la sécurité alimentaire est la mesure dans laquelle les petits agriculteurs familiaux sont capables de participer au marché.

Les consommateurs ont bénéficié en grand nombre d'une baisse des coûts et d'une plus grande variété de produits grâce à l'émergence des chaînes d'approvisionnement extrêmement concurrentielles

que sont les supermarchés. Les producteurs se trouvent contraints de fournir des produits de meilleure qualité à des prix moins élevés. Or, les investissements et ajustements organisationnels nécessaires peuvent être difficiles pour de nombreux petits exploitants et entreprises de transformation.

Le commerce peut aussi modifier les structures agraires par la création, la transformation ou la destruction de certains marchés. L'ouverture du commerce est parfois critiquée du fait de l'impact négatif que peut avoir la libéralisation du marché sur la structure agraire – expansion des grandes exploitations à caractère industriel, qui limiterait les occasions données aux petits exploitants de produire et de générer des revenus et augmenterait l'avantage concurrentiel des grosses entreprises. Mais il faut bien voir que les structures agraires sont complexes et ne se limitent pas à la dichotomie agriculture industrielle et exploitations familiales.

Politiques commerciales et mesures connexes au service de la sécurité alimentaire

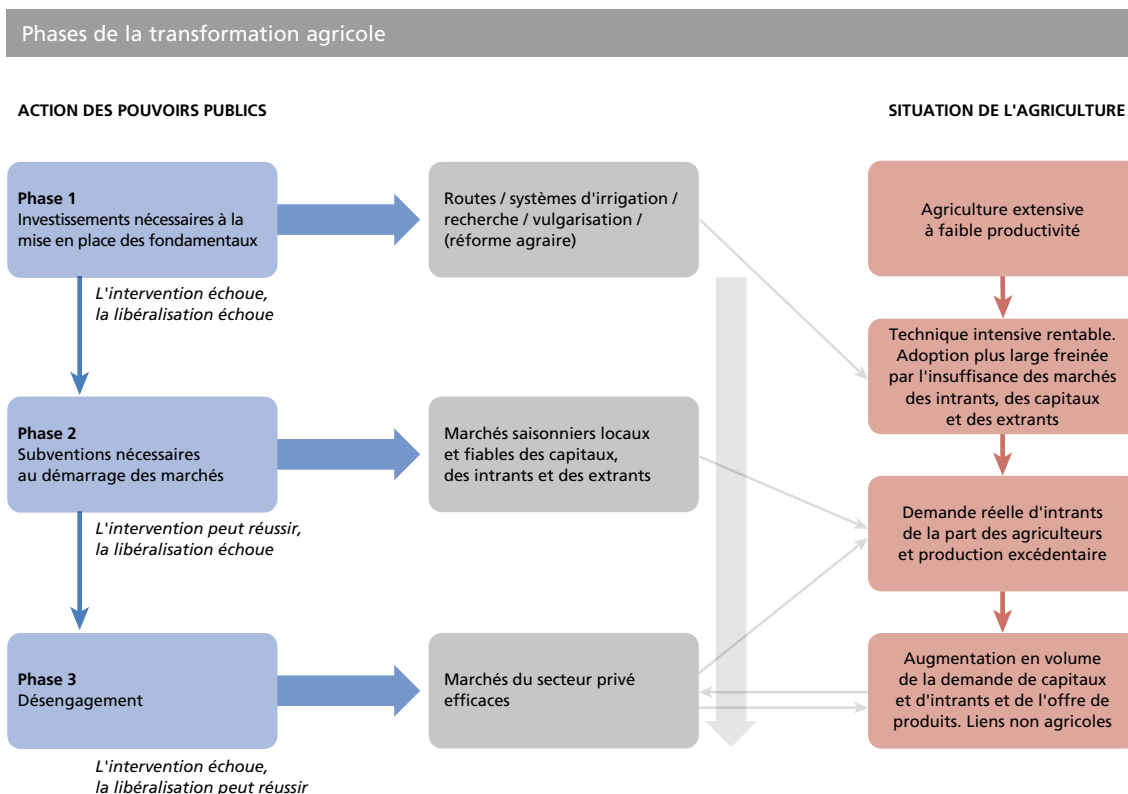
Message clé 5 Les objectifs des politiques commerciales et connexes portent sur différentes dimensions de la sécurité alimentaire, différent selon les pays et changent au fil du temps. La pertinence de nouvelles options de politique commerciale est en grande partie déterminée par des processus à plus long terme de transformation économique et par le rôle que joue le secteur de l'agriculture dans ces processus.

Les objectifs des politiques commerciales et des mesures connexes sont l'élément essentiel à considérer pour faire les choix et élaborer les politiques et mesures choisies. Les décideurs publics doivent être au fait des changements qui surviennent dans les objectifs et mettre en place des mécanismes permettant d'adapter les politiques en conséquence.

Réfléchir sous l'angle des quatre dimensions de la sécurité alimentaire peut aider à établir des distinctions entre les divers contextes nationaux. Par exemple, la répartition et l'emplacement géographiques des populations en situation d'insécurité alimentaire peuvent entrer en ligne de compte dans l'équilibre à trouver entre les objectifs orientés vers l'accroissement de la production et des revenus ruraux et ceux qui visent principalement à fournir des aliments moins chers aux populations urbaines. Le niveau de développement économique d'un pays est aussi à prendre en

considération. Dans les pays où les secteurs agricoles sont sous-développés, les objectifs d'amélioration de la productivité seront probablement plus importants au départ en raison des effets multiplicateurs considérables qu'engendre cette amélioration. À mesure que l'économie se développe et que l'écart entre les revenus urbains et ruraux se creuse, la garantie de revenu devient généralement un objectif plus important. Dans les économies plus proches de la maturité, les objectifs assignés aux politiques commerciales et aux mesures connexes vont bien au-delà de la production agricole et de la sécurité alimentaire.

Le sentiment que certains moyens d'action appliqués actuellement dans les pays développés posent problème ne doit pas servir d'argument principal contre leur utilisation dans d'autres pays dont les secteurs ne sont pas au même stade de développement et dont les objectifs sont différents.



Message clé 6 Les épisodes de flambée des prix des denrées alimentaires sont à prendre en compte du fait de leurs potentiels effets négatifs sur la sécurité alimentaire. Les incertitudes géopolitiques et météorologiques, ainsi que les réponses apportées par les gouvernements, sont susceptibles d'exacerber ces épisodes à l'avenir, et les flux commerciaux sont de plus en plus exposés aux perturbations. Le risque de flambées des prix, bien que celles-ci soient épisodiques, doit être pris en considération dans les décisions à plus long terme concernant la gestion du commerce des produits agricoles et alimentaires.

Lorsqu'ils définissent leurs objectifs, les décideurs publics doivent tenir compte aussi bien de la gestion à court terme des échanges et des marchés que du développement économique et social à plus longue échéance. Les politiques mises en œuvre pour remédier aux problèmes d'insécurité alimentaire à court terme, transitoires, et celles visant à promouvoir une augmentation durable de la productivité agricole afin de réduire le niveau d'insécurité alimentaire à plus long terme sont différentes, et ne sont pas forcément complémentaires. Trouver l'équilibre entre les objectifs à court terme et les objectifs à long terme revêt une importance vitale, car ces objectifs peuvent avoir des conséquences contraires sur la sécurité alimentaire.

En matière de sécurité alimentaire, on s'attache souvent à utiliser les politiques commerciales pour atteindre des objectifs à court terme, par exemple les politiques conçues en réponse aux répercussions des chocs du marché et aux changements qu'ils entraînent dans les flux commerciaux et les prix auxquels les consommateurs et les producteurs sont confrontés. Dépasser les seules considérations statiques de courte durée et placer le débat dans une perspective de transformation structurelle à plus long terme dans les pays en croissance économique peut jouer

considérablement dans l'élaboration et l'application de politiques commerciales compatibles avec une amélioration de la sécurité alimentaire.

Dans une perspective à plus long terme, il convient de réformer les politiques par étapes, et non d'introduire des changements radicaux dans les politiques commerciales et les mesures connexes, afin de garantir la stabilité des mesures adoptées. Il convient par ailleurs de voir les réformes commerciales comme des éléments de programmes politiques plus larges visant à la réalisation des objectifs de développement durable, parmi lesquels l'élimination de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Il convient de tenir compte des répercussions possibles des changements de politique commerciale sur les différents secteurs productifs, agriculture comprise, et de s'intéresser à la marge de manœuvre budgétaire dont on doit disposer pour assurer les services publics et la protection sociale indispensables pour lever les inquiétudes en matière de sécurité alimentaire.

L'adoption d'une approche pragmatique axée sur la spécificité du contexte favorisera une meilleure adaptation des politiques commerciales aux situations en termes d'agriculture et de sécurité alimentaire et aux stratégies des différents pays.



Vers une meilleure gouvernance du commerce et de la sécurité alimentaire



© FAO/Giulio Napolitano

Rome, Siège de la FAO – Réunion ministérielle de 2014 sur la gouvernance et les marchés internationaux de produits.

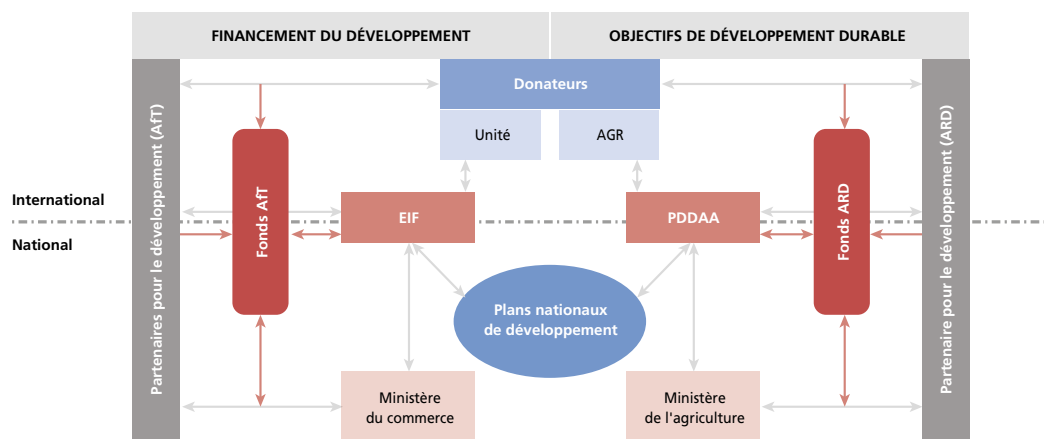
Message clé 7 Les préoccupations relatives au commerce et à la sécurité alimentaire peuvent être mieux articulées dans le système commercial multilatéral grâce à l'apport d'améliorations à l'Accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce. Toutefois, il convient de trouver le bon équilibre 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.

L'Accord de l'OMC sur l'agriculture jette les bases nécessaires à une meilleure articulation entre la sécurité alimentaire et le commerce dans la gouvernance du système commercial multilatéral. Cependant, si on peut considérer que l'Accord sur l'agriculture laisse aux pays en développement une autonomie d'action suffisante pour faire face aux problèmes d'insécurité alimentaire, on fait rarement la distinction entre la marge de manœuvre disponible et celle qui conviendrait au pays concerné.

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 pour l'après-2015. 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.

Message clé 8 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.

Gouvernance des processus de planification de l'agriculture et du commerce dans les pays africains les moins avancés



Notes: Aft = Aide pour le commerce; ARD = Développement rural et agricole; PDDAA = Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine; EIF = Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce.

Source: Adapté de E. Canigiani et S. Bingi. 2013. Connecting food value chains in Africa. *GREAT Insights*, 2(5). Juillet - août 2013 Maastricht (Pays-Bas), Centre européen de gestion des politiques de développement.

En s'attaquant aux faiblesses dans la gouvernance des processus mêmes qui orientent les débats sur les politiques et la prise de décisions dans le commerce et l'agriculture, on parviendra plus aisément à concilier des vues, des objectifs et des options multiples. La faiblesse des liens entre ces processus à tous les niveaux a nui à la gouvernance de la sécurité alimentaire et du commerce. Elle s'est ajoutée au manque de cohérence qui existe entre les approches et les priorités du commerce et n'a pas facilité le développement d'un cadre mondial permettant d'orienter l'action au niveau national. En définitive, elle a 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 commerciales et agricoles et les plans d'investissement sont généralement encadrés par deux processus distincts, le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) et le Cadre intégré, qui font intervenir des ministères, intervenants, partenaires de développement et sources d'aide financière différents.

La mauvaise articulation des liens entre ces processus a débouché sur des stratégies partielles et sur une utilisation inefficace des ressources.

Un renforcement des synergies entre les processus décisionnels intéressant l'agriculture et ceux intéressant le commerce permettra de renforcer la cohérence des politiques d'améliorer la sécurité alimentaire. De cette manière, on pourra plus facilement parvenir à un accord sur les objectifs prioritaires communs et partagés dans l'ensemble des secteurs et trouver la combinaison de politiques et de sources de financement la plus appropriée pour réaliser ces objectifs.

Il est donc urgent que les débats et les processus de décision sur le commerce, les politiques commerciales et les accords commerciaux tiennent mieux compte des liens qui existent entre les marges d'action, la transformation structurelle et la mobilisation des ressources, et parviennent à mieux concilier ces éléments si l'on veut que les grandes possibilités que le commerce peut offrir pour améliorer la sécurité alimentaire puissent se concrétiser.



La situation des marchés des produits agricoles, publication biennale, vise à présenter d'une manière objective et accessible les questions relatives aux marchés des produits de base aux décideurs, aux observateurs des marchés des produits et à toutes les parties prenantes intéressées par l'évolution des marchés et à leurs effets sur les pays ayant des niveaux différents de développement économique. Elle entend sensibiliser aux effets potentiels de cette évolution sur les moyens d'existence et la sécurité alimentaire des individus à travers le monde, ainsi que sur les économies des pays qui tirent des exportations de produits une part significative de leurs recettes d'exportation ou dont les importations vivrières représentent une part substantielle de leurs disponibilités alimentaires. Rapport dans sa version intégrale: <http://www.fao.org/3/a-i5090f.pdf>