



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

F

COMITÉ DES PRODUITS

Soixante-dixième session

Rome, 7 – 9 octobre 2014

**NOTE DE SYNTHÈSE À L'INTENTION DE
LA TROISIÈME RÉUNION MINISTÉRIELLE
GOUVERNANCE ET MARCHÉS INTERNATIONAUX DE PRODUITS
ROME, 6 OCTOBRE 2014**

1. La réunion ministérielle aura cette année pour thème «Gouvernance et marchés internationaux de produits». Le terme «gouvernance» désigne l'ensemble des règles, institutions, organisations et processus, tant formels qu'informels, au moyen desquels les acteurs publics et privés expriment leurs intérêts, encadrent et hiérarchisent les enjeux, et élaborent, mettent en œuvre, contrôlent et appliquent les décisions. Ce thème devrait fournir un cadre suffisamment large pour que les ministres puissent s'exprimer sur des questions d'importance majeure telles que la volatilité, la transparence et la stabilité des prix, les produits de base et le développement, la question de la durabilité, et l'architecture institutionnelle internationale qui régit les marchés mondiaux des produits agricoles.

2. Les trois épisodes de flambée des prix qui se sont succédé en cinq ans ont fait craindre que les marchés internationaux des produits alimentaires ne soient devenus davantage sujets à une volatilité «excessive» et que le dispositif de gouvernance ne soit mal adapté aux nouveaux facteurs qui déterminent aujourd'hui l'évolution des prix des denrées alimentaires, souvent fonction de ceux de l'énergie et des actifs financiers. Certains pays importateurs de produits alimentaires ont perdu confiance dans les marchés mondiaux en tant que source d'approvisionnement fiable et ont adopté des politiques qui visent à renforcer leur autosuffisance alimentaire.

3. Au niveau international, on s'est rendu compte qu'il y avait un manque d'informations fiables et à jour, notamment sur les stocks, et qu'on avait aussi besoin de séries complètes d'indicateurs précis pour rendre compte de la situation des marchés. Le manque de transparence et l'absence d'un mécanisme efficace permettant de signaler la dégradation de la situation sur les marchés internationaux ont poussé les acteurs concernés à constituer des réserves, à acheter sous l'emprise de la panique et à opter pour des politiques discutables et non coordonnées qui n'ont fait qu'empirer les choses. Un nouvel élément de la gouvernance internationale est apparu pour pallier ces insuffisances, le *Système d'information sur les marchés agricoles* (AMIS), créé en 2011 dans le but d'améliorer la qualité des données sur les marchés, d'accroître la transparence et de permettre une meilleure coordination des politiques.

4. Les flambées des prix des denrées alimentaires ont mobilisé l'attention du monde, mais elles ont aussi donné lieu à un débat sur certains aspects plus généraux des échanges internationaux –

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



m1424f

comportement et gouvernance des marchés, transparence et stabilité, réglementation des marchés de produits dérivés, possibilité d'une stabilisation active des marchés et réforme des règles du commerce international. L'instabilité des prix est un problème majeur qui affecte tous les produits agricoles. Or, l'accent mis sur la volatilité des prix des denrées alimentaires n'a pas permis de se pencher sur d'autres problèmes que connaissent depuis longtemps les marchés internationaux de produits agricoles et qui concernent non seulement les aliments de base, mais aussi les produits tropicaux comme le café ou les matières premières agricoles comme le coton. Ces produits, qui proviennent principalement de petites exploitations situées dans des pays à faible revenu, sont d'une importance vitale en termes de revenus, d'emploi, de recettes d'exportation et de développement.

5. Si l'on mesure le degré de dépendance à l'égard des trois principaux produits de base, on constate que près des deux tiers des pays en développement dépendent des exportations de ces produits pour plus de 50 pour cent de leurs recettes d'exportation. Jusqu'en 2000, la dépendance à l'égard des exportations de produits de base avait tendance à diminuer sous l'effet d'une diversification de la production, mais elle s'est de nouveau accrue, en particulier en Afrique et en Amérique latine, en raison de la «remarchandisation» des exportations, qui a joué davantage en faveur des produits non transformés que des produits intégrant une valeur ajoutée. Il reste une dizaine de pays où le café représente à lui seul plus de cinq pour cent des recettes d'exportation totales – une part qui atteint les deux tiers au Burundi et un tiers en Éthiopie. D'autres pays sont très dépendants des exportations de thé, de banane, de jute, de cacao ou de coton.

6. On estime que la production et l'exportation de produits de base fournissent des revenus et des emplois à plus d'un milliard de personnes. Près de 20 millions de personnes sont employées dans la production de café dans plus de 50 pays. Quatre-vingt pour cent du café et quatre-vingt-dix pour cent du cacao sont produits par des petits exploitants. Cependant, la transformation, la distribution et le commerce et, en amont, la fourniture de semences et d'engrais, sont habituellement des secteurs très concentrés, contrôlés par un petit nombre de sociétés transnationales qui dominent les chaînes de valeur mondiales. Les producteurs des pays à faible revenu ne reçoivent d'ordinaire qu'une petite part des revenus créés par leurs produits. Plus généralement, les petits exploitants sont souvent marginalisés dans la gouvernance internationale. Leurs avis et leurs intérêts ne sont guère pris en compte dans les débats mondiaux et les processus de prise de décision. Cette situation a certainement été aggravée par les programmes d'ajustement structurel, qui ont réduit le rôle des conseils nationaux de produits, lesquels, malgré leurs nombreux inconvénients, avaient du moins le mérite d'être un moyen par lequel pouvaient s'exprimer les intérêts des producteurs.

7. Pour les pays tributaires des produits de base, l'évolution des marchés mondiaux a clairement un impact considérable sur la pauvreté, la croissance et le développement économiques, les revenus et la sécurité alimentaire des petits exploitants, et le secteur rural en général. Beaucoup de ces pays sont aussi des importateurs nets de produits alimentaires. Ils sont donc à la fois acheteurs et vendeurs sur les marchés internationaux de produits. Les groupes de la société civile insistent pour que la gouvernance des marchés internationaux des produits de base soit davantage ouverte à tous et permette de renforcer les liens entre les produits, la durabilité, la croissance et le développement.

8. Une grande partie de l'architecture institutionnelle qui régit spécifiquement les échanges internationaux des produits, notamment les organisations internationales spécialisées, les accords internationaux sur les produits et le Fonds commun pour les produits de base, a été élaborée dans les années 70 et même avant. Aujourd'hui, des organisations internationales de produits comme l'Organisation internationale du café et l'Organisation internationale du sucre cherchent à promouvoir le développement de leur secteur spécifique, en privilégiant le dialogue, les projets et la recherche, et à améliorer la transparence en diffusant des informations et des statistiques sur les marchés. À l'origine, le Fonds commun a été créé pour financer les accords internationaux sur les produits de base, mais ceux-ci ayant rapidement cessé d'exister, le Fonds finance aujourd'hui des projets de développement qui visent à améliorer les marchés de produits et à donner aux pays en développement et aux petits agriculteurs les moyens de participer aux échanges commerciaux.

9. En dehors de ces organisations à vocation spécifique, d'autres, la FAO, la CNUCED et la Banque mondiale notamment, rassemblent et diffusent des informations et analysent les problèmes qui

se posent afin d'assurer une plus grande transparence et une meilleure connaissance des marchés, et fournissent un appui à l'élaboration des politiques. Dans la pratique, la FAO appartient aux deux catégories d'organisations puisqu'elle fournit des services à caractère général et dispose aussi de mécanismes consacrés spécifiquement aux produits de base, en particulier le Comité des produits et les groupes intergouvernementaux sur les produits, qui jouent en grande partie le même rôle que les organisations internationales de produits. Les règles commerciales sont établies par l'OMC, qui a examiné la question de l'accès aux marchés pour la banane et les produits tropicaux et mis en évidence les problèmes particuliers des producteurs de coton africains.

10. Plus récemment, le G20 et le G8, ainsi que diverses organisations de la société civile, se sont intéressés à la question de la gouvernance des marchés des produits. Le G20, en particulier, s'est penché sur la question de la volatilité des prix et de la transparence des marchés.

11. Depuis l'époque où l'essentiel du dispositif institutionnel a été mis en place, d'énormes changements se sont produits dans la structure des marchés, les politiques et les techniques: évolution des modes de consommation résultant de l'urbanisation et de l'augmentation des revenus; innovations techniques, notamment les biocarburants et les substituts synthétiques qui font concurrence à de nombreuses matières premières agricoles; concentrations croissantes sur les marchés internationaux de produits; changements institutionnels dans les pays exportateurs de produits de base, à la suite de programmes d'ajustement structurel, avec un rôle accru du secteur privé dans le commerce international des produits; développement de chaînes de valeur mondiales des produits; évolution des termes de l'échange des produits agricoles; et changements dans la nature et l'ampleur des fluctuations des prix des produits. Le débat sur les politiques a lui aussi évolué en conséquence. L'approche économique et politique a changé. Axée à l'origine sur une politique interventionniste de soutien des prix et de stabilisation des marchés, et caractérisée par les accords internationaux sur les produits et les «clauses économiques», elle met désormais l'accent sur la transparence des marchés et sur la gestion des risques liés aux prix. On note cependant un regain d'intérêt pour les stocks régulateurs comme moyen de réduire la volatilité des prix. Les politiques d'échanges agricoles ont progressivement évolué, en particulier suite à l'Accord du cycle d'Uruguay sur l'agriculture et à la mise en place, sous les auspices de l'OMC, d'un système d'échanges internationaux fondés sur des règles. Le changement climatique a fait prendre conscience de la nécessité d'un développement durable et aura des incidences sur la répartition géographique de la production et des échanges de marchandises. Tous ces changements ont eu des répercussions considérables non seulement sur le fonctionnement des marchés internationaux de produits mais aussi sur la sécurité alimentaire, les droits de propriété, l'accès aux ressources productives et la situation des petits producteurs de produits de base.

12. Malgré la modification profonde de la nature des marchés de produits, la plupart des objectifs poursuivis lors de la mise en place du dispositif institutionnel actuel restent valables: souci d'éviter une instabilité excessive des prix; amélioration des revenus réels des pays en développement; amélioration de l'accès aux marchés et de la fiabilité des approvisionnements en produits de base; diversification de la production et développement des entreprises agroalimentaires dans les pays en développement; encouragement de la recherche-développement en vue d'accroître la productivité et la compétitivité; amélioration de la structure des marchés et des systèmes de commercialisation, de distribution et de transport. Beaucoup de ces objectifs ont été récemment réaffirmés à l'occasion de forums internationaux, notamment dans la *Déclaration* et le *Plan d'action d'Arusha sur les produits de base africains* (Union africaine, 2005) ou l'*Initiative mondiale sur les produits de base* (Fonds commun, CNUCED, PNUD et pays de l'ACP, 2007). L'une et l'autre soulignent la nécessité d'une réforme de la gouvernance mondiale mais la dynamique semble s'être essoufflée.

13. Certaines institutions ont fait un effort pour évoluer et s'adapter. La FAO a récemment entrepris un examen approfondi du Comité des produits et elle achève un examen des groupes intergouvernementaux sur les produits, dont le but est de s'assurer que les comités continuent d'être en phase avec les problématiques contemporaines liées aux produits de base. La FAO a également lancé avec succès l'idée de *forums multipartites* ouverts à tous les acteurs qui interviennent sur un marché spécifique de produits –secteur privé, ONG, pouvoirs publics, producteurs, vendeurs et consommateurs. Le Comité des produits a procédé à un examen de ses propres activités et entrepris en

2009 une vaste réforme qui porte sur tous les aspects de ses objectifs, de son fonctionnement et de sa structure. Le *Système d'information sur les marchés agricoles* est la seule nouvelle réponse institutionnelle qui a été apportée face à l'évolution des marchés. AMIS pourrait d'ailleurs servir de modèle à l'avenir, car il s'agit sans doute de la seule initiative intergouvernementale dans ce domaine qui vise à agir sur la transparence et sur la coordination des politiques. Toutes ces initiatives sont évidemment les bienvenues, mais elles sont le fruit de préoccupations propres à chaque organisation ou ne ciblent que des questions bien délimitées. Elles ne résultent pas d'un débat largement ouvert sur l'avenir de l'économie internationale des produits et sur une réforme de la gouvernance qui tienne compte des nouvelles réalités et de l'évolution des priorités à l'échelle mondiale. Or ce débat est d'autant plus d'actualité que de grands changements ont eu lieu sur les marchés internationaux des produits et qu'on a pris conscience du fait qu'il est temps de revoir tout le dispositif de gouvernance.

14. La gouvernance des marchés internationaux de produits est un vaste sujet aux dimensions multiples. Les ministres voudront peut-être exposer leur point de vue sur les questions particulières qui se posent dans leur pays en ce qui concerne la production et le commerce des produits.

15. Ils pourraient prendre en considération les trois séries de questions suivantes, qui s'inscrivent dans une perspective plus large:

- Quelles doivent être les priorités d'une politique et d'un programme de développement au niveau mondial pour les produits de base, et comment ces priorités doivent-elles se rattacher aux grands objectifs internationaux définis dans le programme de développement pour l'après-2015?
- Que doit-on attendre du dispositif de gouvernance au niveau international, compte tenu de ce qui est politiquement et économiquement faisable?
- Dans quelle mesure le dispositif de gouvernance actuel permet-il de répondre aux besoins, et comment pourrait-on renforcer les institutions et mécanismes existants de manière à faire face aux nouveaux enjeux?