



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

RENFORCER LES POLITIQUES SECTORIELLES POUR AMÉLIORER LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LA NUTRITION

Commerce



Cette note d'orientation s'inscrit dans le prolongement d'une série de huit notes produites conjointement par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO) de la Commission européenne dans le but de renforcer la sécurité alimentaire et la nutrition, l'agriculture durable et la résilience.

Cette note et les suivantes dans la série sont élaborées par la FAO et sous la seule responsabilité de celle-ci, et ne peuvent être considérées comme le produit d'une autre organisation.

Coordonnée par Ekaterina Krivonos, équipe chargée de la politique commerciale, Division du commerce et des marchés, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Contributeurs: Flora Endl, Ishrat Gadhok, Georgios Mermigkas et Jung-eun Sohn. Nous remercions Tim Martyn et Itziar Gonzalez d'avoir fourni les éléments des cas de pays, et Esther Wieggers, Trudy Wijnhoven et d'autres collègues de la Division de la nutrition et des systèmes alimentaires pour leurs commentaires constructifs.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune recommandation ni approbation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction et d'adaptation ainsi qu'à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés par le biais de publications-sales@fao.org.

©FAO, 2018



RENFORCER LES POLITIQUES SECTORIELLES POUR AMÉLIORER LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LA NUTRITION

Cette note d'orientation politique fait partie d'une série que produisent l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne (DG-DEVCO) et leurs partenaires pour aider les décideurs à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition dans leur pays. Chaque note donne des indications sur la façon de mieux cibler les politiques sectorielles pour parvenir à des résultats durables en matière de sécurité alimentaire et de nutrition.

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Introduction | 1 |
| Objet de cette note d'orientation | 2 |
| Contexte | 3 |
| Liens entre commerce et sécurité alimentaire et nutrition | 3 |
| Approche par étapes | |
| Faciliter une plus grande cohérence entre les politiques ciblant la sécurité alimentaire et nutritionnelle et les politiques commerciales | 8 |
| Étape 1. Réaliser une analyse de la situation | 8 |
| Étape 2. Cartographier le cadre dans lequel s'inscrivent les politiques commerciales | 13 |
| Étape 3. Évaluer les impacts des politiques commerciales | 18 |
| Étape 4. Renforcer la cohérence des politiques | 23 |
| Observations finales | 25 |
| Références | 26 |

Introduction

Le commerce de produits agricoles devrait continuer d'augmenter au cours des prochaines décennies, et donc d'influer sur l'étendue et les caractéristiques de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans toutes les régions du globe. Le défi est le suivant: comment faire pour que l'essor des échanges agricoles aille dans le sens de l'élimination de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition, et pas le contraire.

Les politiques commerciales agissent sur les niveaux d'échanges agricoles, lesquels ont une incidence sur les disponibilités alimentaires intérieures, les prix des produits alimentaires et les revenus, ainsi que sur d'autres variables importantes, toutes choses qui, au final, influent sur les résultats obtenus en matière de sécurité alimentaire et de nutrition. L'impact des politiques commerciales sur différents aspects de la sécurité alimentaire et de la nutrition fait l'objet de débats intenses, aux niveaux national et mondial, et est devenu un thème central dans de nombreuses discussions et négociations sur le commerce.

La présente note d'orientation a pour objet d'aider les décideurs publics et les parties prenantes du secteur agricole à renforcer la cohérence entre les politiques commerciales et agricoles. Elle présente les liens entre le commerce et les quatre dimensions de la sécurité alimentaire, ciblant principalement les sources de risques et les avantages potentiels d'une expansion des échanges. Cette note examine également le bien-fondé de plusieurs mesures prises par les pouvoirs publics dans le domaine du commerce et d'autres domaines connexes pour améliorer la sécurité alimentaire, à différents stades du développement. Elle aborde ensuite globalement la question de savoir comment renforcer la cohérence des politiques commerciales avec les objectifs de sécurité alimentaire.

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. On prévoit que la demande mondiale de produits agricoles restera forte dans les décennies à venir, aussi la croissance du commerce devrait-elle continuer à progresser,

quoiqu'à un rythme inférieur à celui des dix dernières années. Si l'on regarde les chiffres nets du commerce, les écarts entre les régions sont allés en se creusant depuis 2000, et cette tendance devrait se maintenir (figure 1). On peut y lire une plus grande dépendance à l'égard du commerce des denrées alimentaires au niveau mondial, certaines régions devenant progressivement exportatrices nettes et d'autres, importatrices nettes.

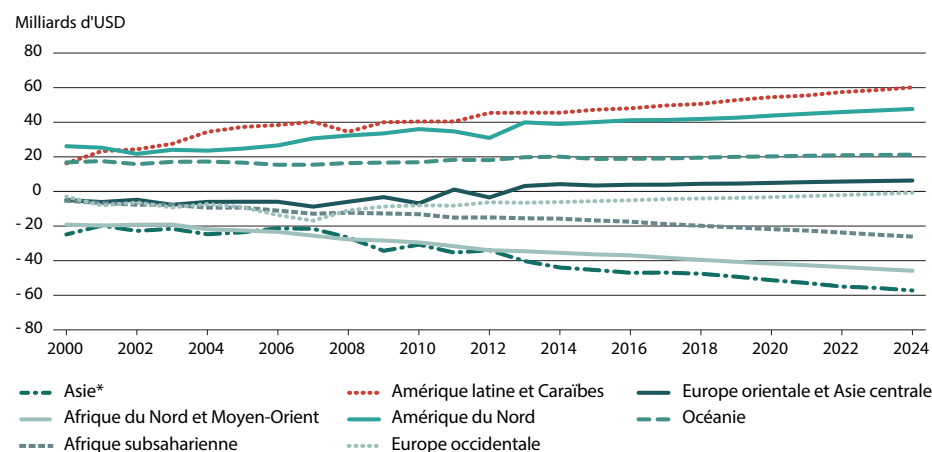
Plusieurs raisons déterminent cette évolution divergente. L'Asie est la région dont la croissance des importations de produits alimentaires est la plus rapide, avec, en tête du mouvement, la Chine, importatrice nette de plusieurs produits.



Messages clés

- Les liens entre ces deux domaines d'action sont fondamentalement complexes, et plusieurs canaux d'interaction influent simultanément sur les différentes dimensions de la sécurité alimentaire: disponibilités, accès, utilisation et stabilité.
- Le commerce peut apporter des avantages notables en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, mais aussi créer quelques risques à court et à long termes. Il est essentiel de comprendre la situation spécifique de l'agriculture, du commerce, de la sécurité alimentaire et de la nutrition lors de la formulation des politiques commerciales et des mesures connexes.
- Les politiques commerciales et les mesures connexes doivent être formulées en tant qu'éléments d'un ensemble plus vaste de politiques qui privilégient les objectifs de transformation structurelle à long terme par rapport aux intérêts politiques et commerciaux à court terme, et les instruments des politiques commerciales doivent être mieux alignés sur la situation propre au pays.

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



Notes: Exportations nettes de céréales, d'oléagineux, de cultures sucrières, de viandes, de poisson et de produits laitiers, évaluées sur la base des prix internationaux constants de référence de 2004-2006. Les données de 2014 et des années suivantes sont des projections.

* La région «Asie» couvre toute l'Asie à l'exception de l'Asie centrale et comprend l'Asie du Sud-Est, l'Asie du Sud et l'Asie de l'Est (y compris la Chine).

Source: FAO et OCDE. 2014. Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2015-2024 Paris, Éditions OCDE.

L'augmentation des importations en Afrique subsaharienne est principalement due à la croissance démographique de la région, tandis que le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord deviennent rapidement des importateurs nets, car leur production alimentaire ne suit pas le rythme de la demande croissante de produits agricoles. Parmi les régions exportatrices nettes, l'Amérique latine arrive en tête, car la production y augmente plus vite que la consommation, pourtant soutenue. En Amérique du Nord, deuxième région exportatrice nette, la croissance des exportations résulte plutôt d'une stagnation de la consommation dans la région que d'une progression de la production.

Cette évolution du commerce des denrées alimentaires découle de celle du paysage mondial. Parmi les facteurs déterminant les modes de consommation alimentaire, on peut citer la croissance démographique et celle des revenus, l'urbanisation et des préférences qui évoluent, les gens délaissant les régimes traditionnellement fondés sur

les céréales pour passer à des régimes plus nourrissants et diversifiés. Parallèlement, on observe une demande croissante de céréales secondaires, de plus en plus utilisées dans l'alimentation animale et la production d'agrocarburants. En réponse à ces changements, le marché va s'enrichir de produits à valeur ajoutée plus nombreux et de chaînes de valeur mondiales robustes, affichant des niveaux croissants de coordination verticale.

L'autre tendance importante du commerce agricole est la concentration grandissante des exportations de marchandises d'origine agricole dans un petit nombre de pays, les importations demeurant plus disséminées. La plus forte concentration entre les mains de quelques fournisseurs pourrait aggraver certains types de risques, comme ceux déterminés par les événements climatiques et les changements soudains des mesures commerciales. Ce phénomène de concentration pourrait devenir d'autant plus préoccupant que la dépendance à l'égard des importations va croissant dans les pays aux ressources limitées. En se conjuguant à cette forte dépendance à l'égard des importations, la volatilité des prix des denrées agricoles, comme celle observée durant les flambées des prix qui ont sévi entre 2006 et 2011, pourrait entraîner une instabilité des marchés et une insécurité alimentaire.

Conséquence de la croissance des échanges de denrées et de l'évolution des modes de consommation et de production alimentaires, le commerce va jouer un rôle de plus en plus crucial dans l'ampleur et la nature de la sécurité alimentaire dans toutes les régions du globe. C'est dans ce contexte que la présente note d'orientation examine le rôle des échanges dans l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition, mettant en évidence aussi bien les défis que les possibilités résultant d'une plus grande ouverture au commerce.

Objet de cette note d'orientation

L'objet de cette note d'orientation est d'aider les décideurs publics et les parties prenantes du secteur agricole à mieux cibler les conséquences du commerce et des politiques commerciales sur la sécurité alimentaire et la nutrition. La note étudie les effets réciproques entre commerce et sécurité alimentaire et nutrition, décrivant comment les mesures commerciales influent sur les résultats en matière de sécurité alimentaire et de nutrition et déterminant de quelle marge de manœuvre les pouvoirs publics disposent dans le cadre des accords commerciaux pour répondre aux préoccupations liées à la sécurité alimentaire et justifier le resserrement des liens entre les programmes d'action en faveur du commerce et de la sécurité alimentaire.

Contexte

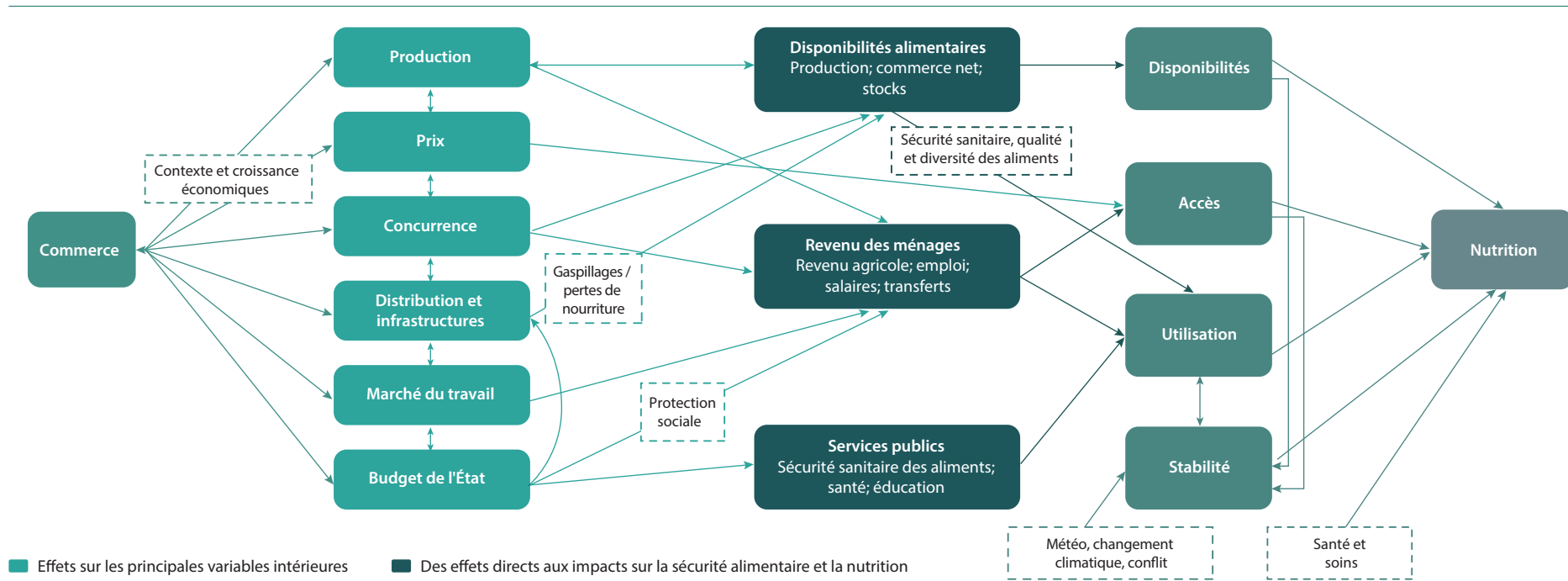
Liens entre commerce et sécurité alimentaire et nutrition

Les liens entre ces deux domaines d'action sont fondamentalement complexes, et plusieurs canaux d'interaction influent simultanément sur les différentes dimensions de la sécurité alimentaire: disponibilités, accès, utilisation et stabilité.

La figure 2 donne une vue schématique des liens entre le commerce et les quatre dimensions de la sécurité alimentaire, mettant en lumière les trois principales passerelles d'interaction entre ces différents éléments:

- **Contexte et croissance économiques:** le commerce peut avoir une incidence sur la pauvreté – l'un des principaux facteurs sous-jacents de l'insécurité alimentaire – en agissant sur la croissance globale des revenus dans une économie, ainsi que sur la composition sectorielle de la croissance.
- **Effets sur les variables intérieures essentielles:** le commerce, sous l'influence du contexte économique et de la composition sectorielle de la croissance, agit directement sur des variables intérieures essentielles telles que la production vivrière, les prix, l'emploi, et les recettes de l'État. À plus long terme, les échanges ont une incidence sur la compétitivité et le développement des canaux de commercialisation et des réseaux de distribution. Il est important d'être conscient du fait que le niveau des échanges est également influencé par ces variables.

FIGURE 2. Passerelles entre le commerce et la sécurité alimentaire et la nutrition



Source: D'après FAO, 2015. La situation des marchés des produits agricoles 2015-16.

■ **Des effets directs aux impacts sur la sécurité alimentaire et la nutrition:**

ces effets directs se traduisent par des variations des indicateurs de la sécurité alimentaire à travers trois facteurs essentiels: l'offre totale de produits alimentaires, qui détermine la quantité et le type des aliments disponibles ainsi que la façon dont ces disponibilités se répartissent dans l'espace et le temps; le revenu des ménages, qui influe sur l'accès à la nourriture et son utilisation, et donc sur la composition des régimes; et les recettes et services de l'État, qui jouent sur les quatre dimensions de la sécurité alimentaire. L'impact du commerce sur la nutrition dépendra du fait que des aliments divers, sûrs et riches en nutriments, à même de couvrir les besoins nutritionnels des gens et d'encourager des habitudes alimentaires saines, sont aisément disponibles et accessibles à tous.

Comprendre ces liens aidera les pays à évaluer les conséquences potentielles de l'ouverture au commerce sur la sécurité alimentaire et la nutrition et à concevoir des réponses appropriées aux problèmes de sous-alimentation et de malnutrition. L'exemple qui suit illustre ce point. Dans le pays A, les disponibilités énergétiques alimentaires ne sont pas suffisantes pour répondre aux besoins et les aliments disponibles sont peu diversifiés. Les problèmes de sous-alimentation et de

malnutrition qui en résultent sont la cause d'une prévalence élevée de la carence en vitamine A, de l'anémie et du retard de croissance. Si la variabilité de l'offre alimentaire est élevée, le pays A risque fort d'être vulnérable aux fluctuations soudaines des prix des denrées agricoles. Ces tendances s'expliquent, du moins en partie, par la structure de la production et du commerce agricoles du pays, qui se caractérise par une faible diversification de la production et une forte dépendance à l'égard des importations de céréales et d'autres aliments de base. Dans ce contexte, les politiques commerciales et connexes peuvent influencer, positivement ou négativement, sur la situation en matière de sécurité alimentaire et de nutrition (tableau 1).

La nature multidimensionnelle du commerce comme de la sécurité alimentaire fait qu'il est difficile d'établir une relation généralisable entre les deux. Le défi consiste donc à s'assurer que l'essor du commerce agricole va dans le sens de l'élimination de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition sous toutes ses formes, et pas le contraire. Il occupe d'ailleurs la première place dans les débats et négociations commerciales, alors que les États bataillent pour trouver un terrain d'entente, entre les avantages d'une plus large ouverture des échanges et les préoccupations et priorités de certains pays en matière de sécurité alimentaire.

TABLEAU 1. **Impacts favorables et défavorables possibles du commerce sur la situation d'un pays A au regard de la sécurité alimentaire**

| | Disponibilités | Accès | Utilisation | Stabilité |
|-----------------------------|---|--|--|---|
| Impacts favorables | Le commerce pourrait dynamiser les importations de produits alimentaires, accroissant les disponibilités, tant en quantité qu'en variété. | Les prix des cultures (de maïs, par exemple) devraient baisser, tandis que les revenus pourraient augmenter dans les secteurs compétitifs (fruits, par exemple). | Une grande variété d'aliments disponibles pourrait améliorer l'apport en vitamine A, le retard de croissance et l'anémie. | Des importations élevées pourraient atténuer les baisses de production et les chocs provoqués par les intempéries. |
| Impacts défavorables | La production pourrait être réduite du fait de la concurrence des importations (viande et céréales, par exemple). | Les revenus pourraient baisser dans les secteurs concurrencés par les importations (maïs, viande et autres céréales, par exemple). | Une plus grande consommation d'aliments moins chers et hautement caloriques pourrait aggraver la situation nutritionnelle et conduire au surpoids. | Une dépendance plus élevée à l'égard des importations de céréales pourrait entraîner une vulnérabilité accrue aux changements de politique commerciale des pays qui exportent ces céréales. |

Disponibilités alimentaires et commerce

À mesure que les pays ouvrent leurs frontières au commerce international de produits agricoles, ils importent de plus gros volumes d'aliments qui peuvent être plus diversifiés que ceux qu'ils produisent sur leur territoire. De plus, en diversifiant les sources d'aliments, le commerce peut aider à faire en sorte que des produits alimentaires nutritifs et sûrs soient disponibles toute l'année. À long terme, une plus grande ouverture au commerce peut favoriser une plus forte concurrence entre les producteurs nationaux et internationaux et entre les producteurs nationaux eux-mêmes. Ce phénomène conduit à accroître la spécialisation de la production et améliorer la productivité, et donne un coup de fouet à la production.

À court terme, en revanche, et notamment pour les pays exportateurs nets, une plus grande ouverture au commerce peut faciliter l'accès à des marchés d'exportation plus lucratifs pour les produits alimentaires nationaux, réduisant la disponibilité de ces produits sur les marchés locaux.

Elle peut aussi conduire à un recul de la production vivrière intérieure, plus vivement concurrencée par de soudaines augmentations du volume des importations (encadré 1). Ces augmentations subites peuvent être déstabilisantes pour certains secteurs si les fluctuations des niveaux d'importations auxquelles ceux-ci sont exposés sont fréquentes et si les producteurs – en particulier les petits exploitants – ne sont pas suffisamment armés pour supporter les risques associés à une instabilité des marchés de cette nature. Il est à craindre également que l'essor du commerce ne modifie les systèmes de production locaux, encourageant les producteurs à privilégier les cultures de rapport destinées aux marchés d'exportation. Or, cette évolution se fait souvent aux dépens des aliments traditionnels et autochtones, souvent supérieurs sur le plan nutritionnel. À son tour, la production vivrière n'est plus utilisée pour la consommation familiale. Cela aboutit à de moindres disponibilités intérieures, surtout si les importations sont subitement limitées en raison de restrictions imposées par les pays exportateurs.

Cela dit, on trouve également des données prouvant que les augmentations des importations sont largement pilotées par la demande. Une analyse récente de



ENCADRÉ 1

Conséquences défavorables des poussées des importations

À mesure que les pays s'ouvrent aux échanges internationaux de produits agricoles, leur exposition et leur vulnérabilité potentielle aux changements soudains des marchés agricoles mondiaux s'accroissent également. Ainsi, des augmentations subites des importations peuvent retarder le développement de l'agriculture dans les pays en développement si le secteur est fréquemment exposé à ces variations. Une analyse d'études de cas effectuée par la FAO au milieu des années 2000 fournit plusieurs exemples de dommages potentiels résultant de poussées des importations. Les plus spectaculaires ont peut-être été celles associées à l'effondrement du marché russe de la viande de volaille en 1998, après une forte dévaluation de la monnaie, alors que ce marché représentait précédemment un quart des importations mondiales de viande de volaille. Cet effondrement s'est traduit par un recul significatif des prix sur les marchés mondiaux (certaines baisses ayant atteint 32 pour cent) et un détournement des courants commerciaux, qui ont entraîné de brusques montées des importations de viande de volaille sur les marchés de pays tiers, en particulier aux Caraïbes et dans plusieurs pays africains, dont la Côte d'Ivoire et le Ghana. En Côte d'Ivoire, la production de volaille a chuté des deux tiers tandis que les importations étaient multipliées par six entre 1998 et 2004, provoquant la faillite de 1 500 producteurs et la perte de 15 000 emplois. Au Ghana, l'emploi de la capacité de transformation de la volaille a reculé de 25 pour cent tandis que les importations passaient de 4 000 tonnes en 1998 à 124 000 tonnes en 2004.

Source: FAO. 2006. Import surges in developing countries: the case of poultry. FAO Briefs on Import Surges: Commodities N° 1. Rome.

la production et des importations de pays en développement effectuée par Diaz Bonilla (2015) indique que les variations des niveaux de production déterminent celles des importations dans les pays les moins avancés et les pays à faible revenu et à déficit vivrier, ce qui confirme l'hypothèse que le commerce a un effet stabilisateur sur les approvisionnements: les déficits de production sont compensés par des importations plus importantes de façon à stabiliser la consommation intérieure, tandis que les importations diminuent en période de production intérieure abondante.

Accès aux aliments et commerce

À court terme, une plus grande ouverture au commerce des produits alimentaires et agricoles déclenche des variations des prix des aliments, influant alors sur le degré d'accès matériel et économique à la nourriture. Ainsi, le commerce peut entraîner une baisse des prix dans les pays importateurs nets du fait d'un approvisionnement accru et d'une plus vive concurrence entre les producteurs étrangers et nationaux. Toutefois, la mesure dans laquelle cette baisse de prix aboutira à un accès plus large à des régimes sains, sûrs et diversifiés va dépendre i) de la situation financière des ménages et ii) de la variation du prix des aliments nutritionnellement riches par rapport à celui des aliments nutritionnellement pauvres. À long terme, le commerce peut donner un coup de fouet aux revenus dans les secteurs compétitifs, du fait d'une amélioration de l'emploi et de la création de revenus pour les producteurs (ainsi que pour les ouvriers agricoles et ceux qui travaillent dans la transformation des produits alimentaires) en raison de débouchés accrus à l'exportation. Ces revenus peuvent être employés à l'achat de plus grandes quantités et éventuellement d'une plus grande diversité de produits alimentaires nutritifs.

En revanche, la progression des exportations consécutive à l'ouverture au commerce peut entraîner une hausse des prix intérieurs des produits exportables, laquelle est susceptible de réduire l'accès des consommateurs du pays à ces produits. À plus long terme, une ouverture accrue au commerce peut aussi amener une baisse des revenus dans les secteurs concurrencés par les importations si les producteurs et les autres acteurs de ces secteurs ne disposent pas des filets de sécurité appropriés et n'ont pas non plus la possibilité de s'orienter vers d'autres activités, plus compétitives, pour faire face aux conséquences négatives.

Les budgets publics destinés à la protection sociale et au développement de l'agriculture joueront donc un rôle essentiel dans la prévention de l'insécurité alimentaire de ceux qui tirent leurs revenus de ces secteurs.

Utilisation des aliments et commerce

La notion d'utilisation des aliments renvoie à la façon dont le corps tire profit des différents nutriments présents dans l'alimentation et fait donc référence aux choix alimentaires et à la diversité des régimes, à la préparation de la nourriture et aux pratiques d'alimentation, à la répartition de la nourriture à l'intérieur des ménages et aux aspects de sécurité sanitaire des aliments. L'utilisation, de même que les autres piliers de la sécurité alimentaire (disponibilités, accès et stabilité) et d'autres facteurs déterminants liés à l'alimentation (santé, assainissement et hygiène, par exemple), détermine l'état nutritionnel des individus.

La production vivrière de nombreux pays en développement est moins diversifiée que les disponibilités alimentaires totales, qui comprennent les importations. Dans ces pays, le commerce peut favoriser un régime plus varié, lequel est associé à de meilleurs résultats nutritionnels. Cependant, le commerce est également associé à des changements d'habitudes alimentaires et à ce qu'il est convenu d'appeler la «transition nutritionnelle», du fait de la baisse des prix et de la disponibilité accrue d'une diversité d'aliments, y compris des produits à basse valeur nutritionnelle. Cette transition désigne une modification du régime alimentaire, qui comprend progressivement des apports plus importants de produits de l'élevage, ainsi que de sucre, de graisses et d'huiles, souvent sous la forme de produits alimentaires commodes et prêts à consommer. On craint de plus en plus que ce passage à un régime déséquilibré et à forte teneur énergétique n'ait contribué au surpoids, à l'obésité et aux maladies non transmissibles liées au régime alimentaire (FAO, 2016) (encadré 2). Parmi les facteurs déterminant cette tendance, on peut citer les variations relatives des prix, la croissance des revenus, l'urbanisation, le développement des chaînes de valeur, l'investissement dans les infrastructures, la transformation du secteur de la vente au détail et les réformes des politiques commerciales.

Autre aspect, le commerce peut avoir une incidence sur l'innocuité des produits alimentaires destinés à la consommation humaine. En effet, une participation plus large à des chaînes de valeur mondiales, en favorisant la mise en place de

contrôles sanitaires plus stricts des aliments dans les filières de production et de distribution nationales, peut améliorer la qualité et la sécurité sanitaire des aliments. Plus généralement, le respect de normes internationales, telles que celles établies par le Codex Alimentarius, lié au fait d'accéder au commerce international, peut contribuer à améliorer la sécurité sanitaire et la qualité des aliments proposés aux consommateurs.

Stabilité des disponibilités alimentaires et commerce

La stabilité des disponibilités alimentaires, de la qualité et de la diversité des aliments, du pouvoir d'achat et d'autres facteurs déterminants essentiels forme la quatrième composante de la sécurité alimentaire et de la nutrition. La stabilité des autres dimensions de la sécurité alimentaire permet aux personnes d'accéder aux aliments à tous moments, sans risque que des chocs soudains ou des événements cycliques viennent perturber cette accessibilité.

La production intérieure des pays pris séparément est généralement plus instable que celle d'un ensemble de pays à l'échelle mondiale ou régionale, aussi le commerce joue-t-il un rôle essentiel en permettant une mutualisation des risques associés aux déficits de production. De plus, dans les pays en développement où une grande part des aliments consommés est produite sur le territoire, les importations alimentaires qui complètent la production intérieure aident à stabiliser les prix des produits alimentaires et permettent aux consommateurs de disposer d'aliments nutritifs tels que les fruits et les légumes toute l'année. L'effet stabilisateur du commerce à l'échelle des pays s'étend également aux marchés mondiaux, sur lesquels les déficits de production dus aux aléas climatiques dans certaines régions peuvent être compensés par des excédents dans d'autres régions.

Cela étant, une plus grande ouverture au commerce peut aussi représenter un défi pour la stabilité des disponibilités alimentaires et des prix des aliments d'un pays, car elle expose les pays importateurs aux crises résultant de changements subits dans les politiques commerciales de leurs partenaires exportateurs. Qui plus est, cela peut entraîner une vulnérabilité aux variations des prix mondiaux et aux poussées des importations dans les secteurs où la production est largement non commerciale et où les marchés d'intrants et de produits sont fragmentés et les systèmes de gestion du risque, inadaptés.



ENCADRÉ 2 Évolution du régime alimentaire dans le Royaume d'Arabie saoudite

L'Arabie saoudite présente le cas dans lequel une évolution du régime alimentaire a suscité des inquiétudes du point de vue de l'action des pouvoirs publics. Du fait de l'augmentation de l'offre de produits alimentaires à hautes teneurs énergétique et protéique, consécutive à la hausse des revenus du pétrole depuis les années 70, le total des disponibilités alimentaires est désormais supérieur aux besoins correspondant à une vie active et en bonne santé. La surconsommation, encore encouragée par les subventions du gouvernement, et des régimes alimentaires déséquilibrés privilégiant les viandes, les graisses et les aliments prêts à l'emploi, associés à des modes de vie sédentaires, ont conduit à une hausse de la prévalence de l'obésité. Les maladies non transmissibles liées au régime alimentaire sont aujourd'hui la cause de 78 pour cent des décès.

Source: P. Konandreas. 2016. Saudi Arabia's food security policy and nutrition. Présentation à la consultation d'experts sur les échanges et la nutrition, Rome.

Approche par étapes

Faciliter une plus grande cohérence entre les politiques ciblant la sécurité alimentaire et nutritionnelle et les politiques commerciales

La présente note propose une approche par étapes visant à faciliter une plus grande cohérence de l'action publique en matière de commerce agricole et de sécurité alimentaire et de nutrition. La première étape donne des conseils sur l'analyse de la situation actuelle. La deuxième étape examine le contexte de l'action publique en matière de commerce, notamment les cadres dans lesquels s'inscrivent les mesures relatives aux échanges nationaux et régionaux / mondiaux, ainsi que la marge de manœuvre dont disposent les pays en développement pour atteindre leurs objectifs de sécurité alimentaire et de nutrition dans le cadre des règles du commerce international. La troisième étape examine les impacts à court et à long termes des politiques commerciales sur la sécurité alimentaire et la nutrition. Enfin, la quatrième étape détermine par quelles voies on peut amener une réforme des politiques pour améliorer la cohérence des mesures relatives au commerce, à l'agriculture et à la sécurité alimentaire.

FIGURE 3. Quatre étapes pour faciliter une plus grande cohérence entre les politiques ciblant la sécurité alimentaire et nutritionnelle et les politiques commerciales



Étape 1 RÉALISER UNE ANALYSE DE LA SITUATION

Pour une grande part, les effets des changements de politique commerciale sur la situation d'un pays au regard de la sécurité alimentaire et de la nutrition sont propres au contexte et dépendent d'un grand nombre de variables (décrites à la figure 2) ainsi que des autres politiques en vigueur. L'élimination des obstacles au commerce peut être motivée par le souhait d'encourager la concurrence et une spécialisation fondée sur l'avantage comparatif que confèrent au pays ses atouts sur le plan des terres, de la main-d'œuvre, de la technologie, du climat ou d'autres ressources. En théorie, les pays commercent en exportant les biens qu'ils produisent avec un avantage comparatif et en important les autres. Cette spécialisation peut entraîner des gains d'efficacité et une production vivrière plus efficace, augmentant le bien-être au niveau mondial. Cela étant, les avantages et inconvénients d'une plus grande ouverture au commerce dépendent aussi du niveau de développement économique et du rôle de l'agriculture

dans l'économie, ainsi que des capacités institutionnelles à optimiser l'avantage retiré des débouchés commerciaux tout en atténuant les effets néfastes sur certains secteurs ou groupes de population.

Il importe donc, lorsque l'on envisage une réforme des échanges commerciaux, d'analyser la situation telle qu'elle se présente dans un pays donné, non seulement au regard de la sécurité alimentaire et de la nutrition, mais aussi sur le plan du niveau de développement économique, de la maturité des marchés agricoles, de la structure du secteur agricole et de la structure des échanges. Dans l'analyse qui suit, la note d'orientation aborde une sélection d'éléments et des sources de données possibles, le cas échéant, laissant à chaque pays le loisir de prendre d'autres facteurs en considération.

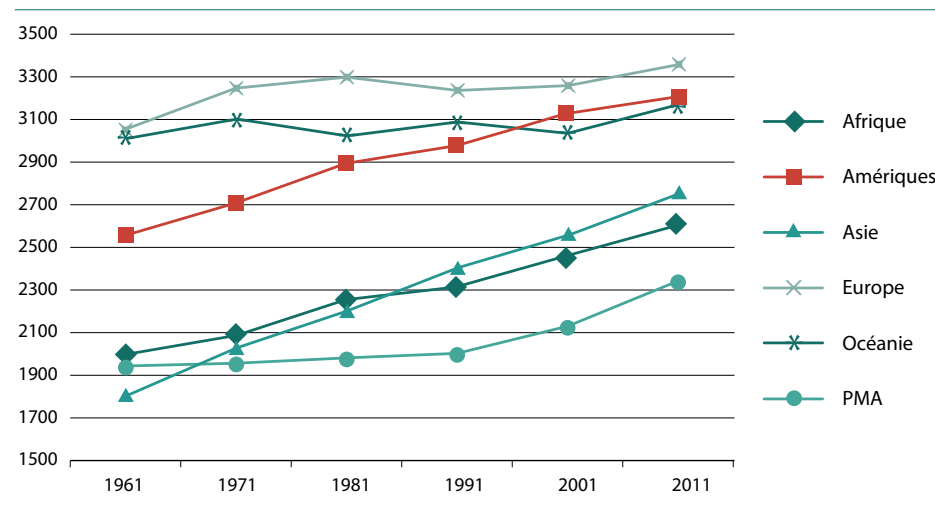
Tendances de la production et de la consommation

■ **Production:** comprendre les tendances de la production de denrées agricoles contribue à l'analyse de la situation de ce secteur dans une économie. FAOSTAT fournit des données sur la production de différents produits alimentaires, en valeur et en volume, totalisées et par habitant. D'autres variables utiles concernant la production végétale, comme la superficie récoltée, le rendement et l'utilisation de semence, sont également disponibles.

Outre les informations relatives à la production agricole, FAOSTAT contient des données qui mettent en lumière les facteurs sous-jacents déterminant les tendances de cette production. Cela comprend l'utilisation d'intrants (engrais, pesticides et terres, par exemple), l'investissement (dans les machines et sous la forme de crédit à l'agriculture ou de dépenses publiques), les prix et les indices des prix à la production et à la consommation, l'utilisation des terres (arables, mises en culture et équipées pour l'irrigation) et les indicateurs relatifs aux sciences et technologies agricoles sur la recherche-développement.

■ **Consommation:** les autres variables importantes à prendre en compte sont l'utilisation totale des aliments et les aliments disponibles pour la consommation. Les caractéristiques des disponibilités énergétiques alimentaires d'un pays (total des calories, des protéines et des lipides)

FIGURE 4. Disponibilités alimentaires (kcal/habitant/jour) par région, 1961-2011



Source: Bilans alimentaires élaborés par la FAO

apparaissent dans les bilans alimentaires de la FAO. Ces bilans présentent l'évolution des disponibilités alimentaires nationales et indiquent dans quelle mesure les disponibilités alimentaires du pays dans son ensemble sont adéquates par rapport aux besoins nutritionnels (FAO, 2001). La figure 4 illustre les disponibilités alimentaires par habitant en valeur calorique, de 1961 à 2011, par région. Il est important de noter que la quantité de nourriture effectivement consommée peut être inférieure à la quantité disponible, l'écart s'expliquant par la valeur des pertes et gaspillages de nourriture enregistrés durant le stockage, la préparation et la cuisson (FAO, 2017b). Traditionnellement, l'Europe et l'Océanie sont les régions où les disponibilités alimentaires sont les plus importantes, tandis que l'Asie enregistre la croissance la plus rapide de ces disponibilités mesurées en kilocalorie. Les disponibilités alimentaires par habitant progressent rapidement aussi dans les pays les moins avancés depuis 1991, bien que le niveau global de l'offre soit encore le plus faible de toutes les régions.

■ **Composition des régimes:** revenus en hausse, urbanisation et mondialisation, tous ces facteurs déterminent une tendance mondiale à une plus forte consommation de produits riches en protéines et à un régime alimentaire plus diversifié. Cette évolution des régimes alimentaires change inévitablement la composition des échanges

Dans les pays en développement, les viandes, les huiles végétales et le sucre représentent désormais 35 pour cent de l'apport énergétique par habitant, contre 30,1 pour cent sur la période 2002-2004 (OCDE/FAO, 2015). Ces nutriments sont certes essentiels dans le régime alimentaire des humains et représentent une source d'énergie vitale, mais l'augmentation de la consommation d'huiles végétales et de sucre dans les produits alimentaires transformés et emballés suscite des préoccupations sur le plan nutritionnel. C'est la raison pour laquelle la malnutrition, et notamment le «triple fardeau de la malnutrition», a fait l'objet d'une attention croissante au cours des dernières décennies. Cette notion de «triple fardeau» ne renvoie pas uniquement à la sous-alimentation chronique, mais fait aussi référence aux carences en micronutriments – la «faim cachée» – et aux problèmes d'obésité et de santé associés au surpoids.

Les données sur la composition des régimes sont disponibles dans les bilans alimentaires, qui fournissent des informations sur les disponibilités alimentaires *par habitant* par groupe de produits – boissons alcoolisées, graisses animales, céréales, poisson, viande, fruits, sucre et édulcorants, huiles végétales et légumes – et par pays, régions et groupes de pays particuliers (pays les moins avancés, pays à faible revenu et à déficit vivrier, petits États insulaires en développement, par exemple). Les données des bilans alimentaires sur les quantités de protéines et de lipides fournies par habitant peuvent aussi être une indication des habitudes alimentaires d'un pays.

Malgré les collectes effectuées dans de nombreux pays, y compris les pays à faible revenu, les données sur la consommation alimentaire des individus sont encore rares. Cela est dû en partie au manque d'harmonisation de ces données, qui ne permet pas les comparaisons entre périodes, saisons et lieux géographiques. La FAO collabore donc avec l'Organisation mondiale

de la Santé (OMS) pour créer une base de données mondiale à fins multiples, accessible à tous: l'outil de données sur la consommation alimentaire individuelle mondiale (GIFT, Global Individual Food consumption data Tool). Le fait de réunir et d'harmoniser les données existantes, obtenues par des enquêtes nationales et infranationales sur le sujet, contribuera à accroître la capacité de toutes les parties prenantes à suivre la consommation alimentaire (FAO, 2017a).

- **Caractéristiques des populations en situation d'insécurité alimentaire:** la répartition et la situation géographique des populations qui souffrent d'insécurité alimentaire et de malnutrition sont des éléments essentiels lorsqu'on veut fixer les objectifs des politiques commerciales qui visent à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition. Si la plupart des consommateurs sont de petits exploitants et qu'ils forment la plus grande part des ménages en situation d'insécurité alimentaire, les mesures fournissant des incitations à accroître la productivité agricole et à améliorer les liens des petits agriculteurs avec les marchés, associées à une protection sociale, jouent un rôle essentiel. En revanche, si la majorité de ceux qui souffrent de la faim sont des urbains pauvres, les politiques viseront plutôt à assurer un approvisionnement en aliments moins chers, contribuant à un régime sain et couvrant les besoins en nutriments. Dans ce cas, une plus grande ouverture aux importations de produits alimentaires, combinée à des politiques ciblées en faveur du nombre comparativement plus faible de producteurs, peut se révéler préférable.
- Les indicateurs de la sécurité alimentaire produits par la FAO et d'autres organisations internationales sont réunis dans une même base de données pour constituer un système mieux documenté sur les situations au regard de la sécurité alimentaire.¹ Ces indicateurs comprennent:
- pour les disponibilités – adéquation des disponibilités énergétiques alimentaires, valeur de la production alimentaire, part des disponibilités énergétiques alimentaires provenant des céréales, des racines et des tubercules et disponibilités protéiques moyennes;

¹ <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/ess-fadata/en>

- pour l'accès – prévalence de la sous-alimentation, part des dépenses alimentaires chez les populations pauvres et ampleur du déficit alimentaire;
- pour la stabilité – taux de dépendance à l'égard des importations céréalières, pourcentage des terres arables équipées pour l'irrigation, valeur des importations alimentaires par rapport aux exportations totales de marchandises, variabilité de la production alimentaire et des disponibilités alimentaires par habitant;
- pour l'utilisation – pourcentage des enfants de moins de cinq ans présentant une émaciation, un retard de croissance et/ou une insuffisance pondérale, prévalence de l'anémie chez les femmes enceintes et prévalence de la carence en vitamine A dans la population.

Caractéristiques du secteur agricole et changement structurel

Dans les pays où la production agricole est principalement assurée par de petits exploitants et où une grande proportion de la population vit en milieu rural, le train de mesures devra être assez différent de celui adopté dans les pays où le secteur agricole est plus concentré sur de vastes exploitations et fait davantage appel aux capitaux et aux technologies. Dans ces pays, les mesures qui favorisent et encouragent l'augmentation de la production et l'amélioration de la productivité peuvent jouer un rôle décisif.

D'autre part, à l'heure où les normes s'imposent toujours plus largement et où les supermarchés se multiplient dans les pays en développement, les chaînes de valeur mondiales prennent une importance croissante, de même que l'intégration des petits exploitants dans ces filières. À ce propos, on considère généralement que cette participation des petits agriculteurs aux chaînes de valeur mondiales est entravée par la nature même de leur production, qui se caractérise par de petits volumes d'une qualité variable. Or, des études de cas menées dans différents pays et contextes géographiques viennent contredire cette idée et montrent qu'un nombre croissant de petits agriculteurs pauvres s'intègrent dans les filières d'approvisionnement, lesquelles jouent un rôle essentiel dans le transfert de technologie et la croissance de la productivité, avec des effets directs et indirects favorables sur la sécurité alimentaire (Swinnen, 2015). Le fait pour les agriculteurs

de s'organiser collectivement est souvent une condition indispensable à la réussite de leur participation aux chaînes de valeur. Par ailleurs, même dans le cas où les petits exploitants ne sont pas directement intégrés, il est possible d'enregistrer des progrès sur le front de la pauvreté et en matière de sécurité alimentaire et de nutrition par d'autres canaux, comme l'emploi.

Il est donc important de dépasser l'horizon de la production agricole et d'envisager le secteur alimentaire plus largement, en y incluant le segment intermédiaire (transformation des aliments, logistique et vente en gros, par exemple) et le segment aval (vente au détail et restauration notamment). En d'autres termes, une analyse du système alimentaire² s'impose si l'on veut comprendre la situation au regard de la sécurité alimentaire et de la nutrition et déterminer les impacts possibles des politiques ainsi que les priorités à considérer pour relever les défis de la sécurité alimentaire et de la nutrition.

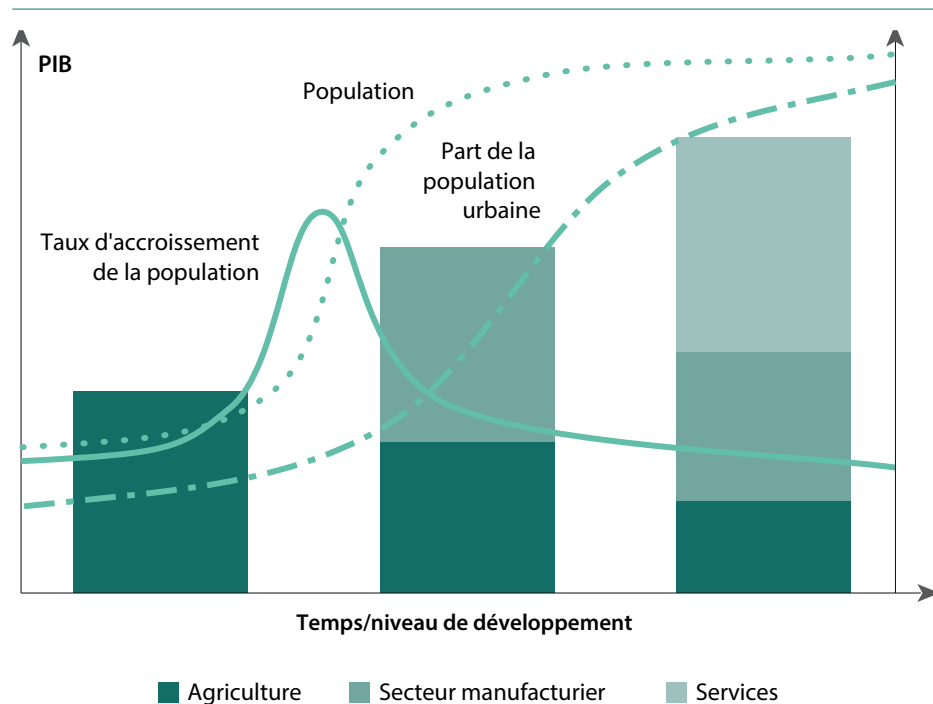
Transformation structurelle et stades de développement agricole

La transformation structurelle désigne la réaffectation de l'activité économique et de l'emploi entre les grands secteurs: agriculture, industrie manufacturière et services (Herrendorf *et al.*, 2014). 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 (figure 5). Le secteur agricole se trouve donc au cœur du processus de transformation structurelle, que ce soit à court ou à long terme. À court terme, une grande partie des populations pauvres dépendent de ce secteur pour gagner leur vie et sont exposées au risque d'instabilité des prix. À long terme, l'agriculture devient un secteur de plus en plus commercial et concurrentiel (avec des effets d'entraînement en aval et en amont), et le secteur manufacturier croît, absorbant davantage de main-d'œuvre et amorçant une urbanisation.

La contribution du secteur agricole au PIB et à l'emploi total (disponible dans la base de données des indicateurs du développement dans le monde) de même

² «Un système alimentaire est constitué de l'ensemble des éléments (environnement, individus, apports, processus, infrastructures, institutions, etc.) et des activités liés à la production, à la transformation, à la distribution, à la préparation et à la consommation des denrées alimentaires, ainsi que du résultat de ces activités, notamment sur les plans socioéconomique et environnemental.» (HLPE, 2014).

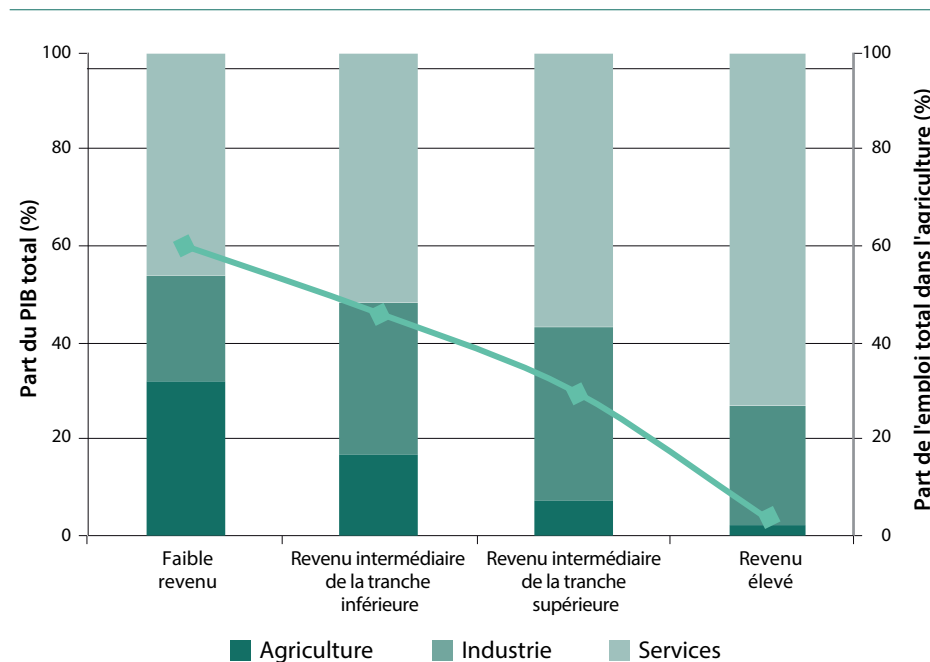
FIGURE 5. Approche courante de la transformation structurelle



Source: FAO, 2015. La situation des marchés des produits agricoles 2015-16.

que d'autres variables – comme celles qui rendent compte des revenus agricoles, du fonctionnement des marchés ruraux, des investissements dans l'agriculture, du développement des infrastructures, de l'accès à l'information, des outils de gestion du risque et du financement des producteurs – pourraient toutes fournir une indication du niveau de développement agricole et de transformation structurelle d'une économie. Le fait de s'intéresser au développement agricole en cours et à la conjoncture peut ensuite aider les décideurs à établir des priorités parmi les objectifs des politiques afin d'appuyer leurs buts de développement et de sécurité alimentaire à long terme.

FIGURE 6. Rôle de l'agriculture dans différents groupes de revenu (en part du PIB et de l'emploi total, %)



Source: FAO, 2016. Rural Transformations- Information note N° 7. Rome.

Dans les pays à faible revenu, l'agriculture n'est pas seulement le principal employeur des populations rurales et pauvres, elle représente aussi une part importante du PIB. À mesure que les économies en développement croissent et se transforment structurellement, l'emploi et la contribution au PIB tendent à passer de l'agriculture vers d'autres secteurs, tels que l'industrie ou les services, comme le montre la figure 6. Le commerce de produits agricoles peut en outre accélérer ce transfert de l'activité économique, créant des asymétries entre secteurs en termes de croissance de la production et de revenus.

Structure des échanges

Pour discuter à bon escient de la façon dont le commerce contribue à réduire l'insécurité alimentaire, il est tout aussi essentiel de comprendre la structure et les moteurs des flux commerciaux dans les différents pays. Les pays importateurs et exportateurs nets affichent des priorités d'action publique et des positions de négociations commerciales très différentes, parce que, précisément, les conséquences d'une plus grande ouverture des échanges sur les marchés intérieurs, les consommateurs et l'économie dans son ensemble sont très différentes.

La base de données statistiques de l'ONU sur le commerce des marchandises regroupe les statistiques annuelles officielles normalisées communiquées par les pays et rendant compte des flux internationaux de marchandises. Elle couvre jusqu'à 99 pour cent du commerce mondial des marchandises, et offre donc un panorama complexe des échanges de biens et services en valeur et en volume, dans lequel on peut effectuer des recherches au moyen des codes de marchandise de la Classification type pour le commerce international et du Système harmonisé.

Les décideurs peuvent aussi parcourir les outils du Centre du commerce international, qui offrent des données sur l'accès aux marchés et sur les normes. La carte des accès aux marchés indique les droits de douane appliqués par les pays importateurs, les contingents tarifaires, les mesures commerciales correctives (mesures antidumping et droits de sauvegarde), les règles d'origine et les mesures non douanières. La carte des normes renseigne sur les normes privées et «volontaires», y compris celles liées à des questions de sécurité sanitaire des aliments, des mesures relatives aux émissions de carbone et des exigences spécifiques en matière de droits sociaux et de parité hommes-femmes.

La base de données WITS (World Integrated Trade Solution) de la Banque mondiale fournit des données variées sur les échanges, les droits de douane et les indicateurs de développement, et notamment quelques données spécialisées, comme l'indice d'avantage comparatif révélé (ACR). L'objectif de cet indice est d'aider à évaluer le potentiel d'exportation d'un pays et de fournir des informations sur d'éventuelles perspectives d'échange avec de nouveaux partenaires. D'après la Banque mondiale, l'indice ACR est souvent mesuré par la part d'un produit dans les exportations d'un pays, rapportée à la part de ce produit dans le commerce mondial.

De la même manière, la base de données WITS fournit un indice de spécialisation des exportations (Export Specialization Index), qui donne des informations sur la spécialisation révélée dans un produit du secteur des exportations d'un pays. Cet indice est calculé en faisant le ratio de la part d'un produit dans le total des exportations d'un pays sur la part de ce produit dans les importations de marchés ou de partenaires spécifiques (Banque mondiale, 2010).

Étape 2 CARTOGRAPHIER LE CADRE DANS LEQUEL S'INSCRIVENT LES POLITIQUES COMMERCIALES

Mesures commerciales et gouvernance mondiale du commerce

Dans les chapitres précédents, la note d'orientation est revenue sur l'évolution de la structure des échanges mondiaux, sur les liens entre commerce et sécurité alimentaire et nutrition, et sur certains facteurs relatifs à l'agriculture et à la sécurité alimentaire et la nutrition qui doivent être pris en considération lors de la conception d'une politique commerciale. Cette partie de la note d'orientation étudie les différents types de politiques commerciales nationales et de cadres internationaux qui ont une incidence sur la formulation des mesures applicables aux échanges agricoles. Dans toute la note, le terme « politiques commerciales » désigne toutes les actions ou mesures prises par les pouvoirs publics qui ont une incidence directe ou indirecte sur les flux commerciaux. Cet ensemble peut être scindé en deux: les mesures à la frontière et les mesures internes.

- **Mesures à la frontière:** ces mesures s'appliquent lorsque les biens et les services franchissent la frontière d'un pays. Elles englobent les tarifs douaniers et les contingents d'importation, les subventions ou les taxes à l'exportation, les restrictions quantitatives à l'exportation et les mesures non tarifaires telles que les réglementations SPS (mesures sanitaires et phytosanitaires) et les procédures douanières. La note d'orientation traite principalement des mesures restrictives, comme les droits de douane ou les contingents d'importation et les taxes ou les contingents d'exportation, dont on considère qu'elles exercent une influence significative sur les flux commerciaux, étant appliquées à la frontière.

Les droits de douane appliqués aux importations peuvent être définis en pourcentage du prix à la frontière (droit *ad valorem*) ou comme un montant forfaitaire par unité importée (droit spécifique), tandis que les contingents limitent la quantité qui peut être importée. Côté exportation, les taxes s'appliquent aux produits exportés et les contingents en restreignent les volumes.

- **Mesures internes:** dans cette catégorie, la présente note d'orientation examinera les subventions / mesures de soutien à la production et les subventions aux intrants, qui sont des instruments d'aide à l'agriculture couramment utilisés dans de nombreux pays. Les subventions / mesures de soutien à la production ont habituellement pour objectif d'aider les agriculteurs dans les secteurs en concurrence avec les importations. Ce type de politique peut prendre la forme de prix minimums garantis ou de subventions à la quantité produite, payés directement par l'État aux agriculteurs pour augmenter le prix ou les revenus qu'ils perçoivent. Les subventions aux intrants, sous la forme de crédit ou appliquées aux engrais ou autres intrants, ont pour effet d'abaisser le coût de production.

14

Marge de manœuvre pour une action en faveur de la sécurité alimentaire dans le cadre des accords commerciaux

Les accords commerciaux sont au cœur du débat sur le commerce et la sécurité alimentaire, car ils exposent les règles applicables aux politiques commerciales et agricoles nationales, lesquelles jouent un rôle déterminant dans les résultats obtenus sur le plan de la sécurité alimentaire. L'Accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), aboutissement des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay en 1995, a été la première tentative pour s'entendre sur un ensemble complet de disciplines régissant les politiques commerciales des pays membres dans le domaine agricole, l'objectif étant de réduire les distorsions qui étaient alors monnaie courante sur les marchés agricoles. Les négociations agricoles se sont poursuivies dans le cadre du cycle de Doha, lancé en 2001. Le lien entre règles commerciales et sécurité alimentaire s'est progressivement imposé comme un thème central de ce cycle de négociations.

La contribution que le commerce peut apporter à la situation d'un pays en matière de sécurité alimentaire et de nutrition est en partie déterminée par les



ENCADRÉ 3

Accords commerciaux régionaux

Une part croissante des échanges mondiaux s'effectue en vertu d'accords bilatéraux, régionaux et interrégionaux. Le nombre des accords commerciaux régionaux a progressé, passant de moins de 20 en 1990 à 270 en vigueur actuellement. La conclusion des accords dits «mégarégionaux» va encore accroître cette proportion.

Les dispositions régissant l'accès aux marchés demeurent importantes pour les produits agricoles, mais les accords commerciaux régionaux actuels vont généralement au-delà de ces engagements et prévoient des clauses «de fond» qui s'attaquent à une série d'obstacles intérieurs au commerce et favorisent la convergence réglementaire et l'intégration économique. Ces clauses de fonds – qui viennent ajouter des obligations dans des domaines déjà couverts par les accords de l'OMC ou qui visent à régir des domaines non couverts par ces accords – peuvent aborder des thèmes tels que les obstacles techniques au commerce et les mesures SPS, les services, les investissements et la propriété intellectuelle.

Les accords commerciaux régionaux conduisent normalement à la création d'échanges entre les pays participants. Sur l'aspect réglementaire toutefois, ils suscitent des inquiétudes quant à la capacité des pays en développement à s'adapter à des normes plus rigoureuses et à supporter des coûts de transaction et des coûts administratifs accrus.

Des questions telles que les subventions ne sont pas abordées dans les accords commerciaux régionaux, car elles ne peuvent être négociées que sur un plan multilatéral. Aucun pays en effet n'accepterait de discipliner l'utilisation des subventions agricoles dans le contexte d'un accord commercial régional sans avoir l'assurance que d'autres pays importants acceptent des disciplines semblables.

Qui plus est, les difficultés politiques à surmonter pour obtenir l'approbation de ces accords par le parlement pourraient ne pas être tellement moindres que celles que pose l'adoption d'un accord commercial multilatéral. Les accords commerciaux régionaux soulèvent également des problèmes systémiques car, par définition, ils constituent une discrimination à l'encontre des pays qui n'y participent pas.

disciplines commerciales qui s'appliquent aux politiques d'autres pays, mais aussi par la «marge de manœuvre» octroyée au pays lui-même dans le cadre des règles de l'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. Pourtant, le débat continue sur le niveau de flexibilité accordé aux pays dans cet accord et sur la pertinence de cette flexibilité, et d'autres solutions que les règles commerciales multilatérales, notamment des accords commerciaux régionaux, suscitent un intérêt croissant (encadré 3).

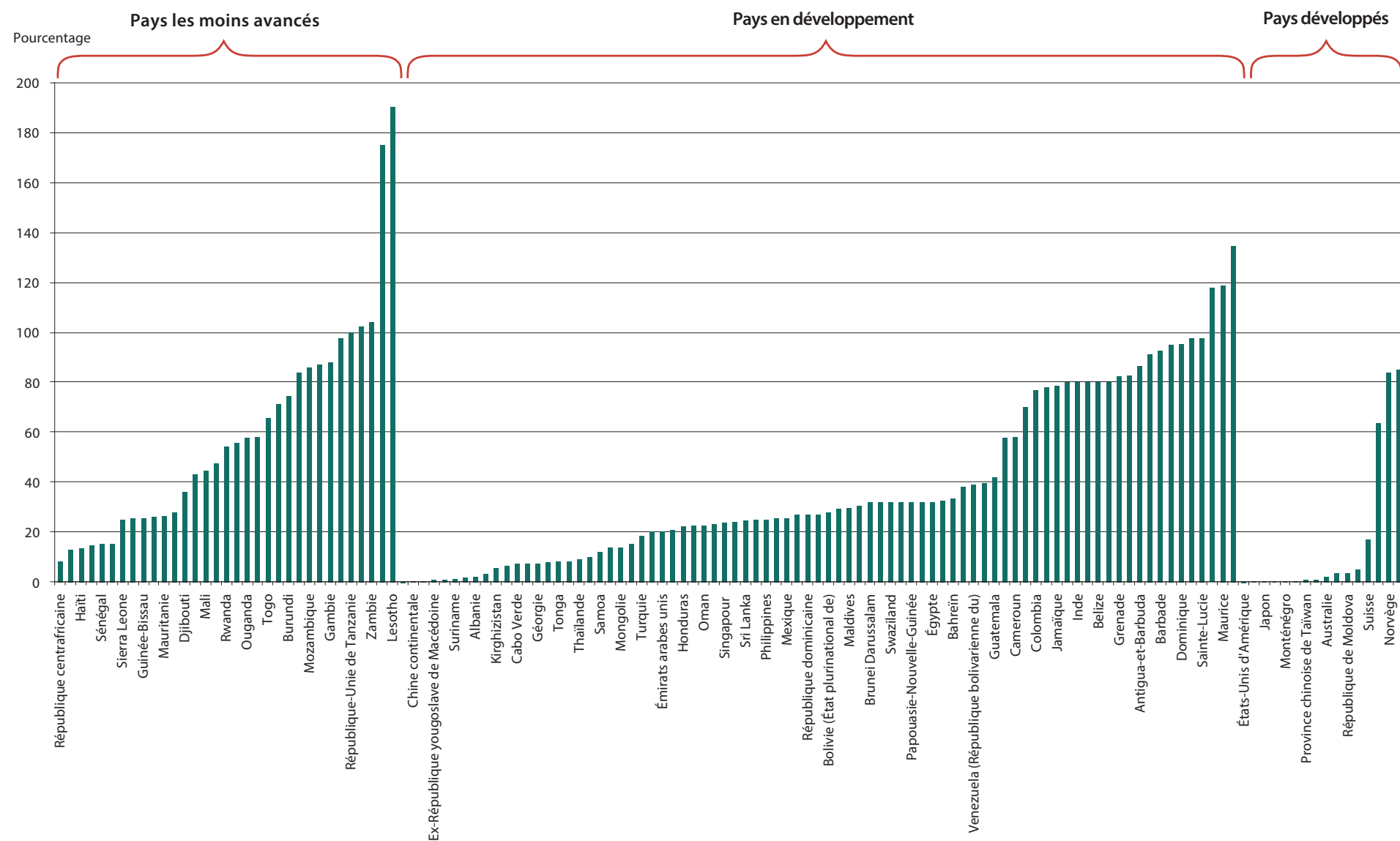
L'Accord sur l'agriculture limite la marge de manœuvre dans le domaine agricole de tous les membres de l'OMC, pays en développement compris, dans chacune de ses dimensions: accès aux marchés, soutien interne et concurrence à l'exportation. Bien que ces dispositions prévoient de réelles flexibilités, le débat s'est poursuivi sur la question de savoir si les disciplines de l'Accord sur l'agriculture, plus généralement, étaient appropriées aux pays en développement qui cherchent à encourager le développement de leur agriculture et à améliorer leur situation au regard de la sécurité alimentaire et de la nutrition.

- **Accès aux marchés:** les dispositions sur l'accès aux marchés de l'Accord sur l'agriculture disciplinent l'utilisation de mesures telles que les droits de douane et le contingentement des importations. Les pays membres de l'OMC s'engagent à ne pas dépasser un niveau déterminé de droits consolidés, lequel borne donc la marge de manœuvre laissée à la protection contre les importations. Cette marge peut être restreinte pour des produits particuliers, ce qui peut poser un problème lorsqu'il s'agit de produits considérés comme sensibles ou comme stratégiques pour parvenir à la sécurité alimentaire et améliorer la nutrition. Par ailleurs, même si les États ont la possibilité d'augmenter les droits de douane appliqués jusqu'au niveau maximal de droits consolidés, agir ainsi peut être préjudiciable aux consommateurs nationaux, ce qui empêche certains pays d'utiliser la marge de manœuvre dont ils disposent. De fait, si l'on observe les droits de douane effectivement appliqués, on ne constate presque aucune différence entre les trois groupes: pays développés, pays en développement et pays les moins avancés. Les pays les moins avancés et les pays en développement semblent donc disposer, en moyenne, d'une bien plus grande marge de manœuvre inutilisée (60 pour cent et 38 pour cent

respectivement en 2013) que les pays développés (19 pour cent) (Matthews, 2015). La figure 7 décrit les différences de marge de manœuvre inutilisée par pays et groupes de pays; cette valeur varie d'un pays à l'autre à l'intérieur d'un groupe donné, mais en moyenne elle est plus importante dans les pays les moins avancés. Il faut toutefois noter qu'il s'agit ici de chiffres moyens, qui recouvrent une nette hétérogénéité entre pays et entre produits.

- **Soutien interne:** les dispositions relatives au soutien interne disciplinent l'emploi de mesures telles que les subventions versées aux exploitants dans le cadre de programmes d'aide à l'agriculture. L'Accord sur l'agriculture classe les mesures de soutien interne en deux grandes catégories: les mesures qui ne sont pas soumises à des engagements à des niveaux plafonds (qui remplissent les critères des catégories «verte», «bleue» ou «développement») et celles qui sont soumises à ce type d'engagements (catégorie «orange»). Les politiques de la catégorie verte, exemptées des engagements relatifs à la Mesure globale du soutien totale (MGS totale), sont des mesures de soutien répondant à des critères particuliers, conçues de façon à ne pas créer de distorsions de la production ni des échanges, ou à ne créer au plus que des distorsions minimales (encadré 4). Elles doivent en outre être financées sur fonds publics et ne pas comprendre de soutien des prix. Concernant la catégorie bleue, les paiements directs au titre de programmes de limitation de la production qui répondent à des critères spécifiques de l'Accord sur l'agriculture sont exemptés des engagements à des niveaux plafonds. La catégorie développement enfin regroupe des dispositions propres aux pays en développement, qui leur permet, sous réserve de conditions précises, d'exempter des mesures en faveur du développement agricole et rural. Quant aux politiques qui ne remplissent pas les critères des catégories verte, bleue et développement, si le soutien fourni est inférieur aux seuils définis («limites de minimis»), il est également exempté des engagements à des niveaux plafonds. Chacune des politiques, spécifiques ou non d'un produit, qui ne satisfait pas aux critères d'exemption est quantifiée, au moyen de la MGS. Ces MGS individuelles sont ensuite additionnées pour donner la «MGS totale courante», qui ne doit pas dépasser une certaine limite, spécifiée dans la liste d'engagements (la «Liste») d'un pays. La plupart des pays développés

FIGURE 7. Marge de manœuvre non utilisée en matière de droits de douane appliqués aux produits agricoles, par groupes de pays (%), 2013



Source: A. Matthews. 2015. Food security, developing countries and multilateral trade rules. Document de travail pour *La situation des marchés des produits agricoles 2015-2016*. FAO, Rome.

ont, inscrite dans leur Liste, une limite supérieure de MGS intitulée «MGS totale consolidée». En revanche, pour la plupart des pays en développement, le soutien ayant des effets de distorsion des échanges est limité par une MGS totale courante nulle, ce qui les contraint de fait à rester en deçà des niveaux *de minimis*.

La marge de manœuvre possible en matière de soutien interne dépend donc des mesures que les pays sont autorisés à exempter de toute discipline sur le niveau de soutien, et des limites de la MGS exprimées en MGS totale consolidée. Les pays en développement jouissent d'un certain nombre d'exemptions de discipline ou de limite applicables à une large palette de politiques (telles que celles entrant dans les catégories verte et développement), ce qui peut être essentiel pour améliorer leur situation au regard de la sécurité alimentaire et de la nutrition. De plus, ils peuvent adopter des politiques non exemptées dans la limite des niveaux *de minimis*.

- **Concurrence et restrictions à l'exportation:** les dispositions relatives à la concurrence à l'exportation disciplinent l'utilisation de subventions et autres paiements servant spécifiquement à développer les exportations. L'Accord sur l'agriculture limite le recours à des subventions explicites à l'exportation en plafonnant à la fois les dépenses consacrées à ces subventions et les quantités d'exportations agricoles subventionnées. La Conférence ministérielle de l'OMC de Nairobi, en 2015, a abouti à une décision sur la concurrence à l'exportation, dans laquelle les membres de l'OMC se sont engagés à éliminer leurs possibilités d'octroi de subventions à l'exportation avec effet immédiat, à quelques exceptions près. La marge d'octroi de subventions à l'exportation laissée aux pays en développement comprend le droit d'éliminer ces mesures progressivement, d'ici à 2018, et non immédiatement, et le droit de continuer à subventionner les coûts de commercialisation et certains coûts de transport des exportations agricoles jusqu'en 2023. Les pays en développement les plus pauvres qui sont aussi importateurs de denrées alimentaires ont un délai supplémentaire pour éliminer les subventions à l'exportation, à savoir jusqu'à fin 2030 (OCDE/FAO, 2016).



ENCADRÉ 4 Exemples de pays en développement utilisant des mesures relevant de la catégorie verte

Deux dispositions spécifiques concernant la sécurité alimentaire figurent à l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture. Il s'agit des règles qui excluent de l'engagement de réduction du soutien interne les dépenses liées à la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire et la fourniture d'une aide alimentaire nationale, à condition que ces programmes satisfassent à un certain nombre de conditions. En pratique, les programmes des pays en développement qui ont pour objectif de répondre aux besoins alimentaires des pauvres vivant en milieu rural et urbain, et qui, à cette fin, fournissent des produits alimentaires aux consommateurs à des prix subventionnés, sont considérés comme répondant aux critères de la catégorie verte.

D'autre part, les pays en développement qui mènent des programmes d'achat de stocks de denrées qu'ils destinent à assurer la sécurité alimentaire et qu'ils débloquent ensuite à des prix administrés, sont réputés agir dans le respect de l'Accord sur l'agriculture, à condition que la différence entre le prix d'achat et le prix de référence externe de ces denrées soit prise en compte dans le calcul de la MGS.

La constitution de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire est un instrument d'action publique courant dans de nombreux pays d'Asie, notamment en Chine, en Inde, au Pakistan et au Viet Nam, mais aussi dans quelques pays d'Afrique, comme la Zambie, qui tous ont informé l'OMC des dépenses relatives à la détention de ces stocks. La Chine, le Pakistan et le Viet Nam ont également notifié à l'OMC les dépenses publiques consacrées à des programmes d'aide alimentaire intérieure, tout comme un certain nombre de pays d'Afrique, dont Madagascar et l'Afrique du Sud.

Source: FAO. 2017 (à paraître). Cours de formation en ligne sur le commerce et la sécurité alimentaire et la nutrition.

ENCADRÉ 5



Quelle part de la hausse des prix des produits alimentaires sur la période 2008-2010 peut-on expliquer par les restrictions à l'exportation?

Sur la période 2008-2010, les restrictions à l'exportation ont représenté 9 pour cent du total des échanges commerciaux de produits alimentaires. Si l'on considère uniquement les aliments de base, cette part s'élève à 22 pour cent (Giordani *et al.*, 2012).

Des travaux menés par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) ont permis de constater que ces restrictions expliquaient non moins de 30 pour cent de la hausse des prix dans les six premiers mois de 2008 (Von Grebmer, 2011), les distorsions de prix les plus significatives touchant le riz (24 pour cent), suivi du blé (14 pour cent) et de l'orge (9 pour cent) (Yu *et al.*, 2011).

18

L'engagement d'élimination des subventions à l'exportation a marqué un progrès significatif dans le cycle de Doha, mais la question la plus pressante au cours de la récente période de prix élevés des produits alimentaires a été l'utilisation de restrictions à l'exportation, à propos desquelles les règles de l'OMC pourraient être renforcées. Le manque de règlements clairs pour discipliner le recours à des restrictions à l'exportation donne une marge de manœuvre considérable aux pays exportateurs de denrées alimentaires, leur permettant d'utiliser ce type de restrictions pour lever leurs inquiétudes à court terme relatives à la sécurité alimentaire, au détriment des pays importateurs (encadré 5).

Étape 3 ÉVALUER LES IMPACTS DES POLITIQUES COMMERCIALES

La complexité des canaux d'interaction entre commerce et sécurité alimentaire entraîne de grandes différences dans la façon dont les échanges retiennent sur la sécurité alimentaire dans chaque pays. Le commerce peut avoir à la fois des impacts positifs et négatifs sur chacune des quatre dimensions de la sécurité alimentaire, agissant sur des variables économiques et sociales différentes à court, moyen et long termes, comme le résume le tableau 2.

Les politiques nationales relatives aux échanges agricoles ont des conséquences différentes sur le bien-être des producteurs, des consommateurs et des États selon les types de mesures que le pays emploie.

Les impacts sur le bien-être dépendent des spécificités du train de mesures adopté, comme il est expliqué ci-après.

Un droit de douane ou un contingentement des importations a pour effets sur les marchés de réduire le niveau des importations, d'augmenter les prix intérieurs et de faire baisser la consommation intérieure. Le bien-être sera pour l'essentiel transféré des consommateurs aux producteurs, mais aussi à l'État par le biais des recettes douanières (dans le cas de contingents, l'État ne gagne que s'il est titulaire de la licence d'importation). Certains des coûts pour les consommateurs peuvent être abaissés si l'État dépense les recettes issues des taxes à l'importation dans des programmes facilitant l'accès à la nourriture. Globalement, ce type de politiques, qui modifient le prix déterminé par les marchés, entraînent, pour la société, une perte sèche – qui ne profite à aucun agent.

Une taxe à l'exportation conduit à une baisse du prix intérieur, car les producteurs des pays exportateurs sont dissuadés de vendre à l'étranger et incités à écouler leurs produits sur le marché intérieur. De même, le contingentement des exportations, en restreignant la quantité exportée, entraîne une baisse des prix intérieurs. Dans les deux cas, le bien-être est pour l'essentiel transféré des producteurs aux consommateurs ainsi qu'à l'État, contrairement à ce qui se passe lorsqu'on restreint les importations (dans le cas de contingents d'exportation, l'État ne gagne que s'il agit comme exportateur).

Les mesures de soutien interne, telles que les subventions ou les mesures de soutien des prix à la production et les subventions aux intrants, entraînent pour l'essentiel un

TABLEAU 2. Effets possibles du commerce sur les quatre dimensions de la sécurité alimentaire, à court, moyen et long termes

| | Court terme | Moyen à long terme |
|----------------|--|--|
| Disponibilités | Le commerce international dynamise les importations et permet d'accroître les disponibilités, tant en quantité qu'en variété. | La production vivrière peut croître du fait d'une plus grande spécialisation, et la concurrence accrue peut entraîner des gains de productivité . |
| | Le commerce peut réduire les disponibilités intérieures de certaines cultures dans les pays exportateurs nets de produits alimentaires. | Dans les pays exportateurs nets de produits alimentaires , les disponibilités intérieures d'aliments de base peuvent baisser, la production étant principalement destinée à l'exportation; dans les pays importateurs nets de produits alimentaires, certains producteurs sont susceptibles de réduire leur production , privant le pays des effets multiplicateurs des activités agricoles en milieu rural. |
| Accès | Les prix des produits alimentaires et des intrants sont susceptibles de baisser pour les pays importateurs nets de produits alimentaires. | Les revenus peuvent croître dans les secteurs compétitifs , en raison d'un accès plus large aux marchés, et la croissance et l'emploi peuvent être soutenus par la croissance des exportations et l'afflux d'investissements étrangers directs. |
| | Les prix intérieurs des produits exportables peuvent augmenter dans les pays exportateurs nets de produits alimentaires. | Les revenus peuvent baisser dans les secteurs concurrencés par les importations , poussant certains producteurs à abandonner l'agriculture. En outre, on peut assister à une répartition inégale des gains du fait d'un développement en circuit fermé de cultures exportables, au détriment de la production vivrière diversifiée assurée par les petits exploitants. |
| Utilisation | La plus grande diversité des aliments disponibles peut favoriser un régime alimentaire plus équilibré. | La qualité et la sécurité sanitaire des aliments peuvent s'améliorer si les normes internationales sont appliquées de façon plus stricte. |
| | On peut assister à une consommation accrue d'aliments moins chers, hautement caloriques et de faible valeur nutritionnelle. | La priorité donnée aux exportations de produits de base peut détourner des terres et d'autres ressources de la production d'aliments autochtones et traditionnels , souvent supérieurs d'un point de vue nutritionnel. |
| Stabilité | Les importations atténuent la probabilité de pénuries consécutives à des risques de production locaux. | Les marchés mondiaux sont moins exposés aux perturbations liées aux politiques ou aux aléas climatiques . |
| | Les pays peuvent être plus vulnérables aux changements que les pays exportateurs peuvent apporter à leurs politiques commerciales , tels que des interdictions d'exportation. | Les secteurs qui en sont aux premiers stades du développement peuvent être plus sensibles à une flambée des prix ou à une poussée des importations . |

Effet favorable possible Effet défavorable possible

transfert du bien-être de l'État (des contribuables) aux producteurs. Dans le cas d'un petit pays, qui n'a aucune influence sur les prix du marché mondial, il n'y a aucun impact sur le bien-être des consommateurs, car le prix à la consommation demeure inchangé. Le passage d'un approvisionnement étranger à bas coût à un approvisionnement intérieur à un coût plus élevé représente un coût net pour la société (une perte sèche).

Politiques à court terme adoptées en période de hausse des prix des produits alimentaires et impacts de ces politiques

On observe plusieurs cas de politiques commerciales adoptées pour lever des inquiétudes relatives à la sécurité alimentaire suscitées par des perturbations

du marché touchant la disponibilité et les prix des produits alimentaires. Il est important toutefois de voir plus loin que les conséquences à court terme possibles des interventions de l'État et d'évaluer l'efficacité de celles-ci s'agissant de concrétiser les objectifs de sécurité alimentaire et de nutrition à plus long terme.

La période de prix élevés et instables en 2007-2008 en est un bon exemple. Durant cette période, la perte de confiance dans les marchés mondiaux comme source fiable de produits alimentaires abordables a conduit les États à prendre un certain nombre de politiques à court terme. Pour atténuer les effets défavorables de l'augmentation des prix des denrées alimentaires sur les consommateurs, nombre de pays ont modifié leurs politiques commerciales, instaurant des restrictions

ENCADRÉ 6



Expériences régionales d'intervention à court terme des pouvoirs publics dans le domaine des échanges à des fins de sécurité alimentaire

Afrique – Les objectifs nationaux en matière de sécurité alimentaire ont été des facteurs majeurs dans le choix des politiques commerciales et des mesures connexes de nombreux pays africains, longtemps avant l'accroissement de l'instabilité des prix des produits alimentaires que le monde connaît aujourd'hui. De nombreux gouvernements se demandent s'ils pourront s'approvisionner en aliments de base à l'échelle régionale et redoutent les hausses importantes des prix intérieurs qui s'ensuivront s'ils n'y parviennent pas.

Cette inquiétude est souvent aggravée par le manque d'informations sur les disponibilités réelles en produits de base à tout moment, que ce soit à l'échelle nationale ou régionale, ce qui fait que, souvent, les pays ne savent pas si les excédents ou les stocks seront suffisants quand et là où ils en auront besoin. À cela s'ajoute l'intervention d'un grand nombre de pays voisins sur les marchés des produits de base, qui peut effectivement empêcher des partenaires commerciaux potentiels de s'approvisionner en produits de base dans les zones ou les pays excédentaires.

En conséquence, certains pays sont intervenus massivement afin de limiter les exportations de sorte que les prix intérieurs n'augmentent pas de manière substantielle pendant les périodes de pénurie sur le marché national. Or, comme l'expérience africaine l'a démontré, la restriction des exportations réduit aussi les incitations à investir dans le développement des marchés, ce qui limite les possibilités d'accroître les échanges régionaux pour remédier à l'insécurité alimentaire.

Amérique latine – L'expérience acquise en Amérique latine montre que la cohérence et la transparence de l'action publique ont grandement contribué à l'efficacité des politiques commerciales appliquées au cours de la période de prix mondiaux élevés des produits alimentaires, de 2006 à 2008. Dans certains pays, les restrictions à l'exportation ont d'abord été introduites à titre temporaire, mais elles ont ensuite été reconduites, ce qui fait que les producteurs ont eu des difficultés à décider ce qu'ils devaient produire et commercialiser. Cette stratégie a alimenté un climat d'incertitude réglementaire, qui a eu un effet dissuasif sur les agriculteurs et les a conduits au bout du compte à diversifier leurs cultures au détriment de celles régulièrement visées par des changements de politique.

Source: FAO. 2015. La situation des marchés des produits agricoles 2015-16. Rome.

à l'exportation (dans les pays exportateurs nets) ou réduisant les obstacles à l'importation (dans les pays importateurs nets), afin de garantir des disponibilités intérieures suffisantes.

Ces politiques conjoncturelles ont certes pu contribuer à concrétiser les objectifs nationaux à court terme d'augmentation des disponibilités alimentaires et d'abaissement des prix des denrées, mais elles ont eu des impacts préjudiciables significatifs à moyen et long termes, tant au niveau national qu'au niveau mondial, notamment: effet dissuasif sur les agriculteurs d'un cadre d'action publique incertain; pression à la hausse sur les prix mondiaux du fait d'une tension croissante entre l'offre et la demande; et aggravation de l'incertitude et de l'instabilité sur les

marchés de produits alimentaires en cas d'adoption simultanée de restrictions à l'exportation dans plusieurs pays. En outre, un grand nombre de pays importateurs de produits alimentaires qui ont abaissé les droits de douane sur ces produits ou sur les intrants agricoles durant cette période n'ont obtenu qu'un impact limité, car les droits de douane sur ces articles étaient déjà bas dans la majorité des pays. Il est donc essentiel de noter que les impacts potentiels à moyen et long terme des politiques commerciales mises en place pour lever des inquiétudes immédiates peuvent nettement compromettre les gains à court terme. L'encadré 6 explique qu'il importe de trouver un équilibre entre les objectifs à court et à long termes pour parvenir à la sécurité alimentaire et améliorer la nutrition.

ENCADRÉ 7



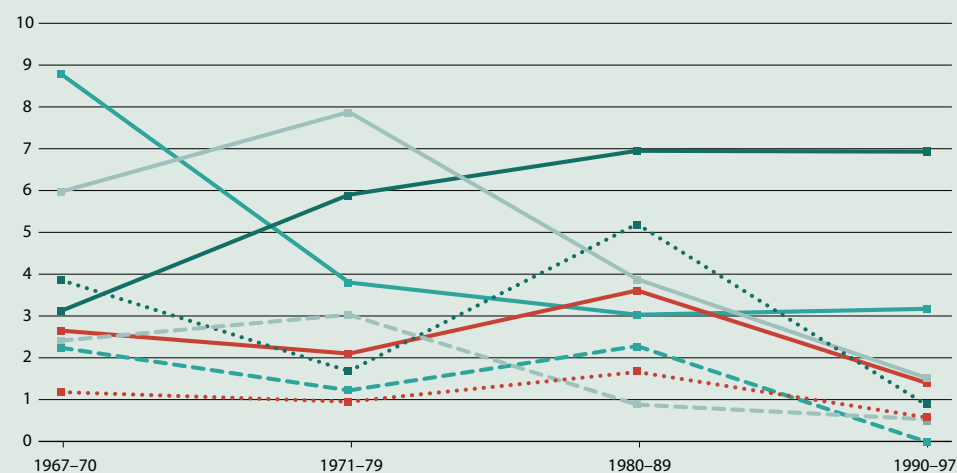
Soutien à l'agriculture en fonction du stade de développement

Le cadre conceptuel fondé sur le stade de développement s'appuie sur des données empiriques recueillies en Inde et montrant le rendement, exprimé en unités de PIB agricole, de différents types de dépenses publiques au fil du temps. Les résultats font clairement apparaître un rendement élevé des capitaux investis dans les routes et l'éducation dans les années 60 et dans l'éducation dans les années 70, mais un rendement moindre par la suite. À l'inverse, la rentabilité des investissements dans la recherche et le développement agricoles est élevée dans les années 80 et 90, mais beaucoup plus faible dans les premières années. Les subventions ont généralement un rendement inférieur, quoique positif, à celui des investissements dans les routes, l'éducation et la recherche et le développement agricoles. Les constatations de cette étude portent à croire que le taux de rendement de différents types de dépenses varie selon le stade de développement.

Source: Données tirées de S. Fan, A. Gulati et S. Thorat. 2007. Investments, subsidies and pro-poor growth in rural India. Document de travail de l'IFPRI n° 716, tableau 6. Washington, IFPRI.

Rendement, exprimé en unités de PIB agricole, des dépenses publiques indiennes, des années 60 aux années 90

Rendement par unité de dépense



Placements

Routes
R-D agricole
Éducation

Subventions

Irrigation
Engrais
Crédit
Électricité

Rôle du soutien aux politiques à différents stades du développement

La présente note d'orientation a mis en évidence l'importance d'une perspective qui dépasse les objectifs statiques, à court terme, lorsque l'on conçoit et met en œuvre des stratégies commerciales. Il est préférable en effet de se fixer comme objectif de parvenir à la sécurité alimentaire dans le cadre d'un développement agricole et d'une transformation structurelle à long terme. Comme nous l'avons vu à l'étape 1, il y a différents stades de développement agricole, qui vont d'une agriculture à faible productivité à une agriculture à vocation plus commerciale. Les objectifs des interventions des pouvoirs publics devraient être adaptés au stade de développement agricole du pays et peuvent donc évoluer au fil du temps (encadré 7).

- **Aux premiers stades**, lorsque les systèmes de production agricole sont rudimentaires, que les infrastructures vitales manquent et que le recours des producteurs aux instruments de gestion du risque demeure limité, le soutien aux politiques pourrait consister à investir dans les infrastructures et à encourager l'adoption des technologies, posant ainsi les bases d'une hausse de la productivité agricole.
- **À mesure que le secteur agricole se développe**, une fois les producteurs en situation de générer des excédents de production pour les marchés, un certain niveau d'intervention des pouvoirs publics peut être nécessaire pour faire démarrer ces marchés. Cela peut consister à mettre en place des niveaux modérés de protection des importations et de promotion des exportations, à créer des systèmes d'information sur les marchés, à fournir des instruments de gestion du risque et à étendre l'accès au financement et aux marchés d'intrants / de produits.
- **Aux stades ultérieurs**, à mesure que le secteur agricole devient plus commercial et compétitif, les pouvoirs publics peuvent se retirer des activités de marché et laisser le secteur privé prendre la main sur la fourniture des services marchands essentiels. Ils devraient alors concentrer leur action sur le fait de faciliter la réorientation vers d'autres secteurs de la main-d'œuvre et des capitaux libérés par l'agriculture, et de promouvoir une compétitivité globale.

Le stade de développement agricole est un facteur critique dans la détermination des objectifs de l'action publique, qui peuvent aller de la mise en place des conditions de base du marché à l'amélioration de la productivité agricole et à la promotion d'une croissance tirée par le secteur privé. Une combinaison de mesures internes et de

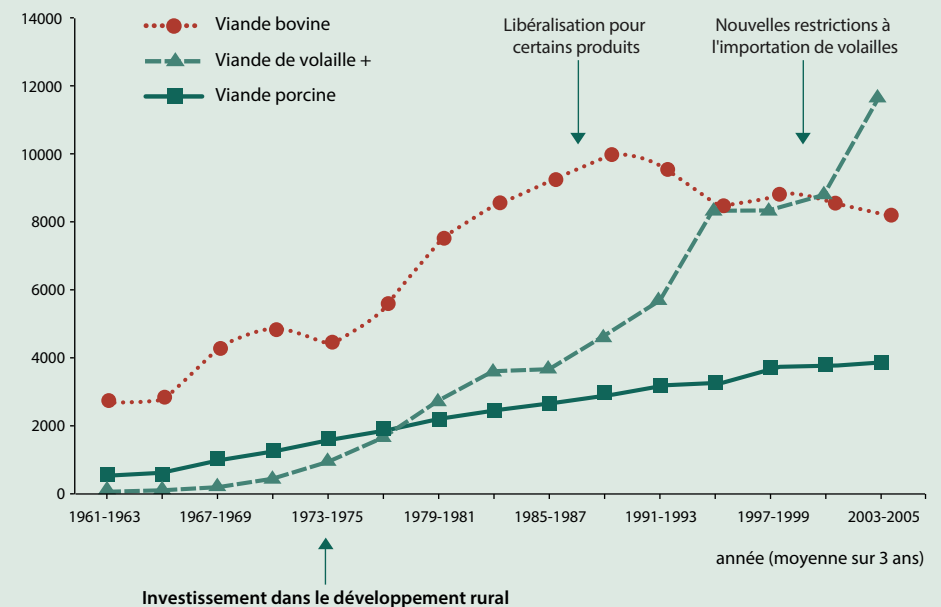


ENCADRÉ 8

Utilisation de mesures à la frontière aux premiers stades du développement et impact de cette approche aux Fidji

Aux Fidji, les politiques commerciales en vigueur durant la période protectionniste des années 70 et 80 ont contribué à accroître les disponibilités de viande, car elles ont été associées à des investissements dans la production intérieure de viande, qui visaient à réduire les niveaux élevés d'importations. Les Fidji ont relevé les taxes à l'exportation sur les intrants produits localement servant à l'alimentation du bétail et ont augmenté les droits de douane sur les importations de viande et mis en place des contrôles des licences d'importation pour réduire la quantité de viande importée. À la suite de ces mesures, la production de bœuf et de poulets a augmenté régulièrement.

Production de viande aux Fidji, 1961-2007



Source: Thow *et al.* 2011. Trade and the nutrition transition: strengthening policy for health in the Pacific.

mesures à la frontière est nécessaire pour atteindre les objectifs des politiques à chaque stade du développement agricole (encadré 8). En pratique, l'ensemble optimal de mesures des deux types est fonction de la situation propre à chaque pays, et l'obtention des résultats souhaitables dépend de l'adéquation des capacités de mise en œuvre.

Quand les marchés deviennent finalement plus ouverts, il est vital que les réformes des échanges commerciaux soient associées à des mesures complémentaires appropriées, qui visent à faciliter la transition et l'ajustement et à réduire au minimum les impacts préjudiciables sur les groupes qui pourraient être défavorisés. La gamme des politiques complémentaires bien pensées pour accroître les gains retirés d'une réforme des échanges est très large, puisqu'elle va des politiques macroéconomiques aux politiques sectorielles telles que celles visant les infrastructures, les institutions, la concurrence et les filets de sécurité destinés aux pauvres (Montalbano *et al.*, 2015).

Étape 4 RENFORCER LA COHÉRENCE DES POLITIQUES

Les politiques commerciales et mesures connexes devraient contribuer de plus en plus largement à soutenir la mise en œuvre et le financement des stratégies et des plans d'investissement pour l'agriculture et la sécurité alimentaire. Malgré leur importance, dans la plupart des pays en développement, les stratégies et objectifs relatifs à l'agriculture et au commerce sont définis au moyen de processus distincts d'établissement des priorités, de négociation et de coordination, associés aux ministères respectifs. Cette situation peut conduire à des perceptions différentes des priorités nationales en matière de commerce agricole, avec pour conséquence des lacunes dans la capacité du pays à concevoir et mettre en œuvre des politiques commerciales qui soient appropriées, susceptibles de soutenir le développement du secteur agricole ainsi que les améliorations de la sécurité alimentaire et de la nutrition qui y sont associées, et donc des stratégies partielles et des insuffisances dans la détermination de la marge de manœuvre requise.

Dans ce contexte, faire en sorte que les politiques soient plus efficaces pour assurer la sécurité alimentaire et améliorer la nutrition représente un défi politique autant que technique (encadré 9). Les décideurs publics doivent trouver un juste équilibre entre les intérêts de groupes divers à l'intérieur, et parfois à l'extérieur, des frontières du pays, afin d'élaborer des trains de mesures cohérents qui donnent la priorité au développement économique et social à long terme. Les donateurs et les partenaires

de développement ont aussi un rôle à jouer pour encourager la coordination et la cohérence, au lieu d'aggraver la fracture sectorielle en apportant leur soutien à travers différents départements ou organismes mal coordonnés.

Le fossé qui sépare les processus sectoriels devrait être comblé de façon à permettre une prise en compte systématique de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans les décisions afférentes à la politique commerciale nationale. Pour que ce soit possible, il faut:

- associer plus activement les acteurs commerciaux, et notamment les ministères du commerce, les bureaux de promotion des exportations et les associations professionnelles, à l'élaboration des stratégies et plans d'investissement agricoles;
- mettre les stratégies et plans d'investissement agricoles en adéquation avec les politiques et les cadres de planification relatifs au commerce (comme les stratégies d'importation et d'exportation), et les stratégies et plans d'investissement agricoles et commerciaux avec les objectifs de sécurité alimentaire et de nutrition;
- associer des spécialistes du commerce à la formulation des stratégies et plans d'investissement agricoles et des spécialistes de l'agriculture à celle des stratégies et plans d'investissement du commerce;
- interconnecter les structures institutionnelles intervenant dans les processus sectoriels lorsqu'elles existent.

Cependant, le rapprochement des processus en matière d'agriculture et de commerce ne se fera pas spontanément. L'amélioration de la cohérence des politiques exige une puissance mobilisatrice et une volonté politique, un travail continu de facilitation par le dialogue sur les politiques entre les différents groupes de parties prenantes, et un renforcement des institutions et des capacités. Ce travail permet de combler les déficits d'information et d'accroître les capacités d'analyse de la cohérence, des effets de synergie et des avantages réciproques entre les politiques et objectifs du commerce, de l'agriculture et de la sécurité alimentaire et de la nutrition (ainsi que les capacités de déterminer les politiques complémentaires qui conviennent pour maximiser les impacts positifs et réduire les risques autant qu'il est possible). Pour un soutien des processus à l'échelon national, il est essentiel que les systèmes de gouvernance mondiaux qui influent sur ces processus soient cohérents eux aussi et puissent garantir que les processus relatifs aux échanges jouent en faveur de la poursuite des objectifs de sécurité alimentaire des pays.

ENCADRÉ 9

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

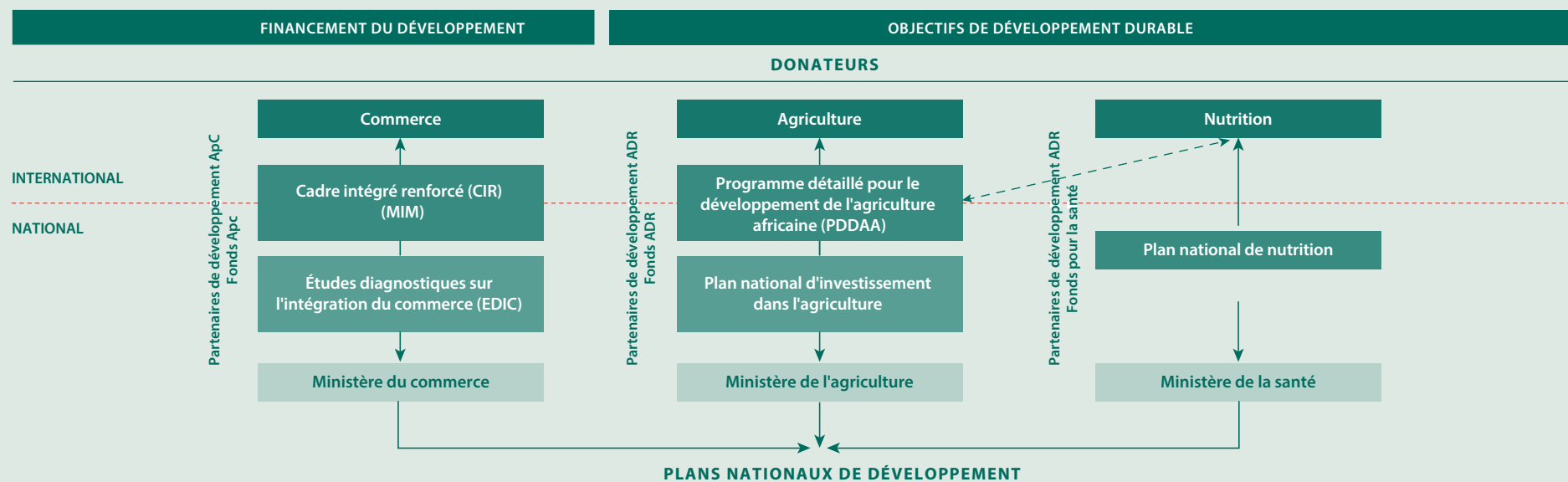
Dans les pays africains les moins avancés, les stratégies et les plans d'investissement concernant le commerce, l'agriculture et la nutrition font généralement l'objet de processus distincts: le Cadre intégré renforcé (CIR) pour l'assistance technique relative aux échanges; le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) pour l'agriculture; et des plans nationaux de nutrition pour ce dernier domaine. Les ministères qui interviennent dans ces processus sont différents (commerce, agriculture et nutrition, respectivement), de même que les parties

prenantes, les partenaires de développement et les sources de soutien financier.

La mauvaise articulation des liens entre ces processus aboutit souvent à des stratégies partielles. Ainsi, les études diagnostiques sur l'intégration du commerce (EDIC) élaborées dans le Cadre intégré renforcé sont souvent axées sur les cultures d'exportation, délaissant le soutien aux cultures vivrières concurrencées par les importations. À l'inverse, les plans nationaux d'investissement dans l'agriculture élaborés dans le cadre du PDDAA ont tendance à privilégier l'augmentation de la production vivrière et les gains de productivité, sans tenir suffisamment compte des possibilités et des difficultés d'accès aux marchés régionaux et internationaux et de compétitivité sur ces marchés. L'utilisation inefficace des ressources est attestée par la présence de mécanismes de financement spécifiques à l'appui de chaque processus, financés par les mêmes donateurs, mais par le biais de différents départements et programmes, ce qui renforce encore le cloisonnement.

Processus de planification du commerce, de l'agriculture et de la nutrition dans les pays africains les moins avancés

24



Notes: FdD = financement du développement; ODD = Objectifs de développement durable; ApC = Aide pour le commerce; ADR = Agriculture et développement rural

Source: Adapté de E. Canigiani & 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.

Observations finales

Le commerce mondial des produits alimentaires s'est développé rapidement et devrait continuer à croître, quoiqu'à un rythme plus modéré que celui des dernières décennies. Le recours au commerce des denrées alimentaires demeure élevé au niveau mondial, certaines régions confirmant leur position d'exportatrices nettes et d'autres, d'importatrices nettes. La dépendance à l'égard des importations de produits alimentaires, en particulier, devrait augmenter dans les régions pauvres en ressources.

Dans un contexte d'importance grandissante des échanges agricoles, l'intérêt porté au rôle de ces échanges dans l'amélioration des résultats obtenus en matière de sécurité alimentaire et de nutrition n'a cessé de croître. Pour tenter d'éclairer l'élaboration des politiques à la fois agricoles et commerciales, cette note d'orientation a examiné les liens entre le commerce et les quatre dimensions de la sécurité alimentaire (disponibilités, accès, utilisation et stabilité), et a proposé une approche par étapes d'une analyse susceptible d'enrichir la formulation et la mise en œuvre des politiques commerciales en faisant ressortir les variables à prendre en considération. Celles-ci comprennent la production agricole, le stade de développement de l'agriculture et des marchés, les tendances de la consommation alimentaire, l'évolution des régimes alimentaires et de la structure d'échanges, entre autres.

La note fournit ensuite des indications sur les différents types de mesures commerciales (mesures à la frontière et mesures internes) généralement prises par les pays et sur les cadres mondiaux dans lesquelles s'inscrivent ces mesures. La note a

étudié la marge de manœuvre laissée aux pays en développement dans le cadre des règles commerciales multilatérales pour leur permettre de poursuivre leurs objectifs de sécurité alimentaire et de nutrition, en décrivant brièvement les dispositions et les engagements au titre des trois dimensions de l'Accord sur l'agriculture: accès aux marchés, soutien interne et concurrence à l'exportation.

L'un des thèmes centraux de la note est une étude des impacts potentiels des politiques commerciales sur la situation d'un pays en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, effets qui peuvent être hétérogènes et très spécifiques du contexte. La note a traité des conséquences sur le bien-être – des producteurs, des consommateurs et des États – généralement constatées pour les différents types de mesures commerciales nationales. Elle a fait remarquer que ces impacts étaient dépendants des spécificités du train de mesure adopté. Elle a également souligné la nécessité de distinguer les effets à court et à long termes des politiques commerciales sur la situation en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, en prenant comme exemple la période de hausse des prix des produits alimentaires de 2007-2008. Elle a noté que l'impact du commerce sur la sécurité alimentaire devait être évalué dans le contexte d'un processus à long terme de développement agricole et de transformation structurelle. S'appuyant sur cette analyse, la note affirme que les politiques de l'agriculture et du commerce et les mesures connexes doivent donner la priorité aux objectifs de transformation structurelle à long terme par rapport aux intérêts politiques ou commerciaux à court terme, en prenant en considération les priorités du développement agricole et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle d'un pays. Pour cela, il est nécessaire de parvenir à une plus grande cohérence entre les politiques du commerce, de l'agriculture et de la sécurité alimentaire et de la nutrition, ce qui nécessite une puissance mobilisatrice et une volonté politique.

Références

- Díaz-Bonilla, E. 2015. Lost in translation: the fractured conversation about trade and food security. *Background paper prepared for The State of Agricultural Commodity Markets 2015–16*. FAO, Rome.
- Fan, S. Gulati, A. & Thorat, S. 2007. Investments, subsidies and pro-poor growth in rural India. IFPRI Discussion Paper No. 716, Table 6. IFPRI Washington, DC.
- FAO. 2001. Food Balance Sheets: A handbook. FAO, Rome.
- FAO. 2016. Expert consultation on trade and nutrition: summary of discussions. FAO, Rome.
- FAO. 2017a. Project Brief on FAO/WHO Global Individual Food consumption data Tool. FAO, Rome.
- FAO. 2017b. Glossary for Food Balance Sheets. FAO, Rome.
- Giordani, P. Rocha, N. & Ruta, M. 2012. Food prices and the multiplier effect of export policy. World Trade Organization Staff Working paper ERSD-2012-08.
- Herrendorf, B. Rogerson, R. & Valentinyi, A. 2014. Growth and structural transformation. *Handbook of economic growth*. Volume 2. Pages 855–941.
- High Level Panel on Experts on Food Security and Nutrition (HLPE). 2014. Food losses and waste in the context of sustainable food systems. *A report by HLPE of the Committee on World Food Security*. Rome.
- Matthews, A. 2015. Food security, developing countries and multilateral trade rules. *Background paper for The State of Agricultural Commodity Markets 2015–16*. FAO, Rome.
- Montalbano, P. Nenci, S. & Salvatici, L. 2015. Trade policy and food and nutrition security. *Background paper for The State of Agricultural Commodity Markets 2015–16*. FAO, Rome.
- OECD/FAO. 2015. OECD-FAO Agricultural Outlook 2015-2024. OECD Publishing, Paris.
- OECD/FAO. 2016. OECD-FAO Agricultural Outlook 2016-2025. OECD Publishing, Paris.
- Swinnen, J. 2015. Supply chains, trade and food security: linking rich consumers to poor producers through value chains. Presented in FAO, Rome.
- Von Grebmer, K. Torero, M. Olofinbiyi, T. Fritschel, H. Wiesmann, D. & Yohannes, Y. 2011. The challenge of hunger: Taming price spikes and excessive food price volatility. *Global Hunger Index 2011 Report*. IFPRI, Washington, DC.
- World Bank. 2010. Trade Indicators. World Integration Trade System Online Help. The World Bank, Washington DC.



www.fao.org/l37910FR/l7910FR.pdf