



Commerce et objectif de développement durable 2: choix politiques possibles et arbitrages nécessaires

L'objectif de développement durable 2 (ODD 2) appelle les gouvernements à «**éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable**». Les cinq cibles spécifiques de cet objectif ont pour objet d'apporter des améliorations visant à éliminer la faim (2.1), mettre fin à toutes les formes de malnutrition (2.2), doubler la productivité et les revenus agricoles des petits producteurs alimentaires (2.3), assurer la viabilité des systèmes de production alimentaire (2.4) et préserver la diversité génétique (2.5). Elles sont complétées par trois cibles relatives aux moyens de mise en œuvre.



Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable

2.1 D'ici à 2030, **éliminer la faim** et faire en sorte que chacun, en particulier les pauvres et les personnes en situation vulnérable, y compris les nourrissons, ait accès toute l'année à une alimentation saine, nutritive et suffisante.

2.2 D'ici à 2030, **mettre fin à toutes les formes de malnutrition**, y compris en atteignant d'ici à 2025 les objectifs arrêtés à l'échelle internationale relatifs aux retards de croissance et à l'émaciation chez les enfants de moins de 5 ans, et répondre aux besoins nutritionnels des adolescentes, des femmes enceintes ou allaitantes et des personnes âgées.

2.3 D'ici à 2030, **doubler la productivité agricole et les revenus des petits producteurs alimentaires**, en particulier des femmes, des autochtones, des exploitants familiaux, des éleveurs et des pêcheurs, y compris en assurant l'égalité d'accès aux terres, aux autres ressources productives et facteurs de production, au savoir, aux services financiers, aux marchés et aux possibilités d'ajout de valeur et d'emplois autres qu'agricoles.

2.4 D'ici à 2030, **assurer la viabilité des systèmes de production alimentaire et mettre en œuvre des pratiques agricoles résilientes qui permettent d'accroître la productivité et la production**, contribuent à la préservation des écosystèmes, renforcent les capacités d'adaptation aux changements climatiques, aux phénomènes météorologiques extrêmes, à la sécheresse, aux inondations et à d'autres catastrophes et améliorent progressivement la qualité des terres et des sols.

2.5 D'ici à 2020, **préserver la diversité génétique des semences, des cultures et des animaux d'élevage ou domestiqués** et des espèces sauvages apparentées, y compris au moyen de banques de semences et de plantes bien gérées et diversifiées aux niveaux national, régional et international, et favoriser l'accès aux avantages que présentent l'utilisation des ressources génétiques et du savoir traditionnel associé ainsi que le partage juste et équitable de ces avantages, comme convenu à l'échelle internationale.

Il s'agit d'objectifs ambitieux compte tenu de la situation actuelle. Selon les estimations les plus récentes, près de 690 millions de personnes, c'est-à-dire le 8,9 pour cent de la population mondiale, sont sous-alimentées et le 10 pour cent de la population globale vivent dans l'extrême pauvreté, dont la plupart exercent des activités dans le secteur agricole. Par ailleurs, les systèmes de production agricole sont confrontés à un certain nombre de problèmes environnementaux liés à la santé des sols, aux émissions de gaz à effet de serre, à la conversion des terres, à l'appauvrissement de la biodiversité, à l'utilisation de l'eau, à la pollution et à l'empreinte matérielle.

Les **politiques commerciales et connexes** jouent un rôle important dans ce contexte, car les gouvernements utilisent souvent ces mesures pour réaliser des objectifs intéressant la sécurité alimentaire et le développement agricole. Un certain nombre de politiques peuvent avoir une incidence sur le commerce et les marchés, notamment les **mesures aux frontières** (par exemple, les droits de douane, les restrictions à l'exportation, les mesures non tarifaires) et les **mesures de soutien «interne»**, telles que les subventions aux intrants et aux extrants, le soutien des prix du marché, les investissements publics dans les infrastructures et la recherche-développement, ainsi que certaines formes de programmes de soutien des revenus. Les incidences nationales et internationales de chacune de ces mesures peuvent varier selon que, entre autres, le pays est un exportateur ou un importateur net, un petit ou un grand producteur ou encore un pays consommateur, et selon la conception et la mise en œuvre des politiques. En outre, leurs effets peuvent être différents à court et à long terme.

Certaines de ces mesures peuvent produire des effets de distorsion de la production et des échanges et sont donc soumises à des restrictions dans le cadre du système commercial multilatéral. Or, deux des trois **cibles de l'ODD 2 liées aux moyens de mise en œuvre sont axées sur l'amélioration du fonctionnement des marchés agricoles**. Plus précisément, l'**ODD 2.b** appelle les pays à :

«Corriger et prévenir les restrictions et distorsions entravant le fonctionnement des marchés agricoles mondiaux, y compris par l'élimination parallèle de

toutes les formes de subventions aux exportations agricoles et de toutes les mesures à l'exportation ayant un effet équivalent, conformément au mandat du Cycle de négociations de Doha pour le développement.»

L'**ODD 2.c** invite également les pays à :

«Adopter des mesures visant à assurer le bon fonctionnement des marchés de produits alimentaires et de leurs dérivés, et l'accès en temps voulu à des informations sur les marchés, y compris le niveau des réserves alimentaires, afin de contribuer à limiter l'extrême volatilité des prix alimentaires.»

Dans ce contexte, et sachant que les décideurs envisagent d'utiliser le commerce et les mesures connexes pour réaliser l'ODD 2, il est important de reconnaître que **chacune des cibles de cet objectif, ainsi que le commerce lui-même, sont souvent l'objet de priorités stratégiques distinctes dans de nombreux pays**. La combinaison des politiques optimales qu'il faut mener pour lutter contre la faim et assurer l'accès des pauvres à la nourriture, par exemple, ne concorde probablement pas avec l'éventail des politiques nécessaires pour améliorer la productivité agricole, ou pour adopter des pratiques de production écologiquement durables, et ces différentes politiques sont susceptibles d'entrer en conflit. Dès lors, une politique conçue pour atteindre un objectif particulier peut avoir des conséquences négatives involontaires qui compromettent la réalisation d'autres objectifs, non seulement dans le pays où la mesure est appliquée, mais aussi entre partenaires commerciaux. Il est donc important que les décideurs **recensent les domaines dans lesquels des arbitrages difficiles peuvent exister entre des objectifs concurrents et recherchent les moyens de les traiter**.

La réduction des droits de douane élevés à l'importation et la suppression progressive des contingents tarifaires sur un produit donné, par exemple, peuvent contribuer à répondre aux priorités des cibles 2.1 et 2.2, en diversifiant l'offre d'aliments sains et en réduisant les prix des aliments. Les objectifs visés seront atteints dans la mesure où les réductions tarifaires favoriseront l'acheminement des

Aperçu des mesures qui pourraient avoir une incidence sur le commerce et les marchés

Mesures appliquées à la frontière

Mesures de restriction des importations

Mesures de restriction des exportations

Normes et réglementations

Mesures de soutien «interne»

Subventions aux intrants et aux extrants

Soutien des prix du marché, actionnariat public

Investissements dans les infrastructures, logistique

Investissements dans la recherche-développement agricole, technologies

Programmes de soutien des revenus

denrées alimentaires des régions à faible coût de production et où l'offre est abondante vers des régions où les coûts de production sont élevés et où l'offre est insuffisante, ce qui peut être particulièrement pertinent pour les pays qui sont fortement tributaires des importations de denrées alimentaires. Or de telles mesures peuvent avoir des conséquences pour les producteurs des pays importateurs, dont les revenus pourraient être compromis par la concurrence des importations, ce qui nuirait à la réalisation de la cible 2.3. Il sera judicieux dans ce cas d'adopter une approche progressive de la libéralisation des échanges en prévoyant des clauses de sauvegarde dans les accords commerciaux internationaux afin de faire face aux épisodes d'augmentations subites des importations ou de baisses des prix (la conception appropriée de telles clauses de sauvegarde fait toujours l'objet de débats à l'Organisation mondiale du commerce [OMC]).

La réduction des tarifs d'importation peut également avoir des conséquences sur la réalisation des objectifs de durabilité environnementale (priorités au titre de la cible 2.4) si les partenaires commerciaux appliquent des exigences différentes en matière d'environnement. Dans une telle situation, la suppression des droits de douane peut désavantager les agriculteurs des pays où la réglementation est plus stricte sur le plan de la concurrence et entraîner des fuites de carbone. Pour remédier à ce problème, les politiques visant à soutenir l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets, telles que les taxes sur le carbone, pourraient être complétées par des mesures aux frontières telles que l'ajustement tarifaire pour prévenir les fuites de carbone et uniformiser les règles du jeu. Toutefois, en vertu des règles actuelles de l'OMC, la capacité des pays d'introduire de tels tarifs est limitée par les tarifs consolidés et le principe de non-discrimination.

L'application de **restrictions à l'exportation** fournit également un exemple des priorités concurrentes qui peuvent exister entre les différents objectifs stratégiques, notamment entre les objectifs à court et à long terme sur le marché intérieur, et entre les objectifs stratégiques de deux ou plusieurs partenaires commerciaux. Les restrictions à l'exportation sont souvent utilisées dans le but de répondre aux préoccupations nationales en matière

de sécurité alimentaire, en particulier celles qui sont liées aux disponibilités alimentaires ou à la hausse des prix des aliments. À très court terme, ces mesures peuvent en effet accroître les disponibilités et entraver la hausse des prix des denrées alimentaires sur les marchés intérieurs, améliorer l'accès à la nourriture et contribuer à la réalisation des cibles 2.1 et 2.2. Toutefois, même à court terme, elles ont des conséquences sur les revenus des producteurs (cible 2.3), qui peuvent baisser considérablement en raison du recul des prix des denrées alimentaires. En outre, à moyen et à long terme, les effets de la politique appliquée peuvent être contraires à ceux qui étaient visés initialement, dans la mesure où les agriculteurs réagissent à des incitations à la baisse des prix et à l'incertitude politique en diminuant les superficies consacrées au produit concerné au cours de la campagne agricole suivante et en réduisant les investissements agricoles. Ces décisions peuvent entraîner une baisse de la production et une hausse des prix à moyen et à long terme et atténuer les effets positifs initiaux de la mesure concernant les cibles 2.1 et 2.2.

Ce point est crucial car l'application de restrictions à l'exportation peut compromettre la réalisation des cibles 2.1 et 2.2 dans les pays importateurs, en réduisant les disponibilités alimentaires sur les marchés mondiaux et en contribuant à la hausse des prix, en particulier si les mesures sont mises en œuvre simultanément par de nombreux pays exportateurs. Dès lors, l'engagement pris au titre de l'ODD 2.b – «corriger et prévenir les restrictions et distorsions entravant le fonctionnement des marchés agricoles mondiaux» – devrait également être considéré comme un appel à réduire les restrictions à l'exportation (par opposition à une focalisation plus étroite sur les subventions à l'exportation). On note que l'Accord sur l'agriculture de l'OMC contient certaines dispositions à ce sujet mais que celles-ci ne protègent que très peu les consommateurs à faible revenu des pays pauvres importateurs de denrées alimentaires contre l'imposition de restrictions à l'exportation de produits alimentaires lorsque de brusques flambées des prix se produisent sur les marchés mondiaux.

Les subventions aux intrants et aux extrants, ainsi que les mesures de soutien des prix du marché, figurent parmi les éléments les plus controversés des politiques agricoles



des gouvernements. La polémique tient au fait, notamment, que ces mesures peuvent impliquer des choix importants entre différents objectifs stratégiques. Les subventions aux intrants, par exemple, peuvent jouer un rôle déterminant dans l'amélioration de la productivité agricole et la réduction des coûts de production des agriculteurs, et donc avoir des incidences positives sur la cible 2.3. Les **mesures de soutien des prix du marché** peuvent viser directement à améliorer les revenus des producteurs, en donnant accès à des points de vente sûrs et en proposant des prix plus prévisibles que sur le marché libre, ce qui a des conséquences positives similaires s'agissant de la cible 2.3.

On constate cependant que les subventions aux intrants et les mesures de soutien des prix du marché ont non seulement un coût budgétaire élevé et représentent une lourde charge administrative, mais qu'elles peuvent aussi avoir des conséquences sur les revenus des producteurs au niveau international, notamment chez les partenaires commerciaux (cible 2.3). Les agriculteurs du pays importateur ne sont pas forcément en mesure de concurrencer les produits importés sur le marché intérieur s'ils n'ont pas accès à des niveaux de soutien interne similaires à ceux qui sont offerts aux agriculteurs du pays exportateur. En outre, ces mesures peuvent entraîner une allocation inefficace des ressources productives et aggraver les pressions sur l'environnement. En effet, même dans le pays où elles sont appliquées, les mesures en question peuvent avoir des incidences négatives sur la réalisation des priorités en matière de durabilité environnementale (cible 2.4) si elles favorisent la production de produits à forte émission de gaz à effet de serre. Pour répondre à ces préoccupations, les gouvernements peuvent envisager de proposer des mesures d'incitation supplémentaires, par exemple des mesures de gestion des risques pour promouvoir l'adoption de pratiques agricoles intelligentes face aux aléas climatiques. Toutefois, selon les règles actuelles de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, de telles mesures peuvent relever de la catégorie orange et donc être soumises à des restrictions.

Dans l'ensemble, les règles du commerce international telles qu'elles sont définies dans l'Accord susmentionné laissent une marge de manœuvre importante aux gouvernements en matière de soutien à l'agriculture. Elles imposent certaines restrictions aux subventions directement liées à la production mais elles exemptent de toute limitation les mesures relevant de la catégorie verte qui ne causent que des distorsions minimales des échanges. Il s'agit notamment des **investissements publics dans les infrastructures**, telles que les installations de stockage qui peuvent améliorer les prix à la production (ce qui a une incidence sur la cible 2.3), les routes rurales qui peuvent relier les producteurs aux marchés (ce qui a une incidence sur la cible 2.3) et les gains d'efficacité dans le commerce et la logistique qui peuvent réduire le gaspillage de nourriture et amener les produits agricoles là où ils sont rapidement nécessaires (ce qui a une incidence sur les cibles 2.1 et 2.2). De même, les **investissements publics dans la recherche-développement** sont des mesures en faveur du développement rural qui présentent des taux de rendement parmi les plus élevés et qui ont des effets positifs sur la productivité agricole, la nutrition et la sécurité alimentaire (ce qui a une incidence sur les cibles 2.1 à 2.3). Du point de vue commercial, et contrairement aux subventions aux intrants ou aux extrants, ces mesures de soutien n'impliquent pas de transferts à des producteurs à titre individuel mais plutôt à l'ensemble du secteur et sont souvent axées sur la fourniture de biens publics. Selon les circonstances, l'augmentation des dépenses publiques dans ce type de mesures peut être une solution gagnant-gagnant pour de nombreux pays.

De fait, l'**ODD 2.a**, la troisième cible relative à la mise en œuvre de l'ODD 2, appelle les pays à :

«**Accroître, notamment grâce au renforcement de la coopération internationale, l'investissement dans l'infrastructure rurale, les services de recherche et de vulgarisation agricoles et la mise au point de technologies et de banques de gènes de plantes et d'animaux d'élevage**, afin de renforcer les capacités productives agricoles des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés.»

Les politiques commerciales et agricoles peuvent avoir un effet direct sur les résultantes de l'ODD 2 en raison de leur impact sur la production et les marchés et l'on constate que des politiques appliquées dans d'autres domaines peuvent être déterminantes, notamment s'agissant des domaines de l'environnement, de l'énergie, de la santé et de la nutrition. Les cadres d'action publique qui ont une incidence sur le fonctionnement des marchés dans ces domaines peuvent avoir des effets directs sur la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable et doivent par conséquent faire partie d'un ensemble de politiques globales et complémentaires. Il faudra donc à l'avenir redoubler d'efforts pour renforcer la complémentarité et les synergies entre les politiques commerciales et agricoles, contribuer à l'amélioration de l'efficacité des mesures de politique générale et procéder à certains des arbitrages qui y sont associés. Par exemple, il existe de nombreux cas où les décideurs politiques prennent des mesures d'incitation à la production, notamment des subventions aux intrants et des mesures de soutien des prix du marché, tout en appliquant des restrictions à l'exportation qui ont des effets inverses de ceux qui sont escomptés avec ces incitations. L'amélioration de la coordination entre les différents ministères et organismes responsables de la conception et de la mise en œuvre des politiques agricoles et commerciales peut contribuer à remédier à ces incohérences. En outre, une analyse et des débats sérieux devraient être menés dans le cadre des accords multilatéraux afin de bien saisir la nature des mesures qui pourraient contribuer à la réalisation de l'ODD 2 et des obligations pertinentes en question. Par exemple, dans le cadre des règles de l'OMC, les gouvernements devront aller au-delà de la simple élimination des subventions à l'exportation de produits agricoles et adopter une approche plus large des indicateurs de progrès qui englobe l'éventail des mesures ayant une incidence sur le commerce et les marchés dans les systèmes agroalimentaires mondiaux.

Ce débat sur les liens entre le commerce et l'ODD 2 est particulièrement pertinent dans le contexte actuel. La crise de la covid-19 rappelle l'importance du commerce international pour atténuer les effets des chocs, protéger les moyens de subsistance et assurer la sécurité alimentaire de millions de personnes dans le monde. Le système commercial international et, plus généralement, la coopération et la coordination internationales sont indispensables à l'heure actuelle car ces dynamiques permettent aux pays qui sont confrontés à la crise de prendre des mesures qui serviront à améliorer, et non à aggraver, la situation de la planète s'agissant de la faim et de la malnutrition.

Pour plus d'informations, veuillez contacter

Marchés et commerce - Développement économique et social
Organization des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italie
E-mail: trade-markets@fao.org
Site web: www.fao.org/economic/est/trade-and-markets-home/

