



## LE DÉFI

La récente crise alimentaire mondiale a mis en évidence la question cruciale de la sécurité alimentaire, la fragilité du système alimentaire mondial et la nécessité d'étoffer la capacité de production agricole tant dans les pays développés que dans les pays en développement pour répondre à la demande actuelle et future de vivres. Le défi est double: il s'agit de garantir la sécurité alimentaire du milliard d'affamés que compte actuellement le monde, et de pouvoir nourrir la population mondiale, qui devrait atteindre les 9,1 milliards en 2050.

L'un des grands problèmes est de parvenir à concevoir un appui aux agriculteurs des pays développés et en développement propre à promouvoir un approvisionnement alimentaire mondial suffisant, la sécurité alimentaire des personnes sous-alimentées, la lutte contre la pauvreté, et à inciter les agriculteurs, en particulier les petits exploitants des pays à faible revenu et à déficit vivrier, à accroître leur production, tout en maintenant à leur minimum les effets de distorsion potentiellement nuisibles pour les pays en développement.

Les pays développés soutiennent les agriculteurs pour accroître leur revenu et en réduire la variabilité, renforcer la compétitivité du secteur agricole, les protéger contre les catastrophes naturelles et fournir des aliments sans danger et de qualité. Les mesures de soutien à l'agriculture qui stimulent la production intérieure peuvent créer des distorsions sur les marchés mondiaux, tels que baisse des cours, fléchissement de la demande de produits importés, limitation de l'accès aux marchés, qui ont, à terme, un effet démotivant sur la production agricole des pays en développement.

## QUESTIONS CLÉS

### SOUTIEN DÉCOUPLÉ

Si la valeur du soutien total accordé à l'agriculture dans la zone OCDE est resté stable dans le temps, des réformes périodiques introduites depuis le début des négociations du Cycle d'Uruguay ont modifié le poids relatif des différents instruments de politique, avec une importance accrue du soutien dit découplé selon les dispositions de l'OMC. Les paiements en fonction de la superficie, des droits antérieurs, des contraintes sur les intrants et du revenu historique total de l'exploitation sont considérés comme « découplés » des décisions courantes touchant la production et donc comme ayant moins d'incidences sur la production et les échanges.

Les politiques découplées, qui comprennent non seulement un soutien à la mise hors production des terres, mais aussi au développement des technologies et des compétences du capital humain agricole, ainsi que des incitations à l'entretien des terres mises hors production pour permettre leur remise en culture rapide et garantir leur viabilité écologique, ainsi que d'autres mesures similaires, pourraient être une solution, conjuguées à des réserves matérielles de produits de base. Les terres productives retirées de la production peuvent être remises en culture en 6 à 10 mois dans les pays à revenu élevé (la réaction récente à l'augmentation de l'offre le démontre), et offrent une réserve considérable pour parer à d'éventuelles pénuries alimentaires, sans avoir de distorsions sur les marchés mondiaux actuels.

### L'AUGMENTATION DU SOUTIEN BASÉ SUR L'ASSURANCE

À mesure que les pays de l'OCDE abandonnent les politiques de soutien à l'agriculture basées sur les produits au profit de mesures découplées, les revenus agricoles deviennent plus variables, et l'on compte de plus en plus pour les protéger sur des filets de sécurité publics, sous la forme de mesures visant à atténuer les risques, comme les assurances contre les pertes de revenu ou les intempéries. Alors que dans les pays de l'OCDE, des assurances privées permettent de se prémunir contre la plupart des risques agricoles, le soutien basé sur des assurances publiques tend, dans certains cas, à évincer les assurances privées, ce qui pourrait favoriser une augmentation d'activités de production plus risquées et avoir un effet de distorsion.

Pour que les régimes d'assurance publics n'aient pas d'effet de distorsion, ils doivent corriger des défaillances du marché, par exemple pour les événements très imprévisibles et peu probables mais très dommageables, qui ne sont généralement pas assurés par le secteur privé, mais peuvent avoir des effets dévastateurs pour les producteurs. Les autres risques « plus normaux » peuvent être pris en charge par le marché privé et par les exploitants, grâce à divers instruments, tels que les assurances indexées, les instruments financiers modernes de gestion des risques, etc.

### L'ACCÈS AUX MARCHÉS DANS LES PAYS DE L'OCDE

Les politiques appliquées aux frontières qui restreignent l'accès aux marchés des pays tiers faussent les échanges. L'accès au marché est limité par des obstacles tarifaires et par une vaste gamme de mesures non, qui exercent un effet de distorsion sur les

échanges et la production du fait qu'ils protègent les producteurs locaux. Les exportations en provenance de pays en développement vers les marchés des pays de l'OCDE restent assujetties à des droits d'importations élevés, sauf pour les pays qui bénéficient d'un accès. Les analyses montrent que les restrictions de l'accès aux marchés varient considérablement d'un pays à l'autre, et qu'elles pénalisent lourdement près de 30 pays en développement. Dans les pays riches, ces limitations frappent principalement les produits carnés et laitiers, le sucre et le tabac. Un schéma typique de protection apparu dans nombre de pays développés après le Cycle d'Uruguay semble être l'imposition de droits élevés sur les denrées produites dans les zones tempérées, et faibles sur les produits tropicaux. La montée des droits demeure notable et pourrait avoir des impacts de taille sur le développement des agroindustries dans les pays en développement. Les échanges agricoles des pays en développement

pourraient augmenter fortement si les pays de l'OCDE leur autorisaient un accès accru à leurs marchés et réduisaient les subventions agricoles et les droits à l'importation.

### MESURES RELATIVES AUX EXPORTATIONS

Les subventions aux exportations ont un effet de distorsion car elles incitent à produire, et l'exportation des excédents de production a tendance à faire baisser les cours mondiaux. Sur le plus long terme, l'effet combiné des subventions aux exportations et des subventions intérieures à certains produits dans les pays de l'OCDE peut avoir joué dans le sens d'une réduction des productions des pays en développement, d'une plus grande dépendance à l'égard des importations, et d'une modification des schémas de consommation.

Les crédits à l'exportation permettent aux acheteurs étrangers de différer les paiements dans des conditions plus favorables que ne le permettent les institutions financières. Leur

utilisation est justifiée, entre autres, par le fait que le pays bénéficiaire manque de liquidités et que leur utilisation peut donc améliorer, et non fausser, le commerce. Les faits révèlent toutefois que les pays pauvres n'ont reçu qu'une petite partie des crédits offerts à l'exportation.

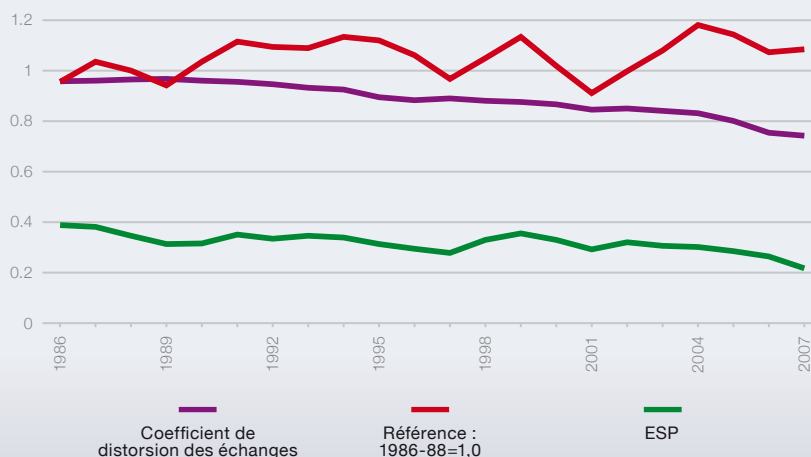
L'aide alimentaire peut fausser les échanges s'il n'y a pas d'« additionalité de la consommation ». L'aide alimentaire d'urgence est totalement additionnelle puisque les bénéficiaires sont privés d'accès à l'alimentation additionnelle nécessaire. L'aide alimentaire hors situation d'urgence a un effet d'additionnalité à des degrés divers et donc des effets de distorsion.

### L'APPUI À L'AGRICULTURE DANS LES PÉRIODES DE DÉVELOPPEMENT

Les politiques agricoles des pays en développement ont dans une large mesure été dictées par la nécessité d'accélérer la transition d'économies rurales et de structures agraires à faible revenu vers des économies plus développées fondées sur l'industrie. Aux premiers stades de cette transition, les politiques adoptées visaient généralement à maintenir à un bas niveau les prix alimentaires et par conséquent les salaires. L'effet global de ces politiques, mesuré par les Coefficients nominaux de soutien (CNS a été dans une large mesure défavorable pour les producteurs agricoles (CNS négatifs) (Figure 2). Le secteur agricole de nombreux pays en développement a été de manière générale pénalisé par ces politiques et confronté à de faibles taux de croissance et à une forte incidence de la pauvreté, qui ont eu pour effet d'accroître leur dépendance à l'égard des importations alimentaires.

À des stades ultérieurs de la transition, c'est-à-dire au moment où le revenu moyen

Figure 1: Soutien à l'agriculture dans les pays de l'OCDE, 1986-2007



Source: FAO



### FAITS ESSENTIELS

► La valeur monétaire de l'appui total de l'OCDE à l'agriculture est resté plus ou moins stable dans le temps, malgré des réformes périodiques depuis le début des négociations du Cycle d'Uruguay. Selon l'OCDE, de 1986-87 à 2005-07, le rapport entre le soutien aux producteurs et la valeur de la production a fléchi de 40 à 29 pour cent. Il s'ensuit que le coefficient total de distorsion des échanges du soutien à l'agriculture

dans la zone OCDE a fléchi de 0,96 en 1986 à 0,74 en 2007 (Figure 1).

► Le contexte mondial dans lequel fonctionnent les politiques de soutien de l'OCDE a évolué au fil du temps: après une situation caractérisée par une offre excédentaire endémique et des prix réels des produits de base en baisse, les prix montent malgré un ralentissement de la croissance de la demande. L'augmentation de la demande bioénergétique représente selon les estimations 30% de la hausse des prix moyens pondérés des céréales entre 2000 et 2007. Les prix

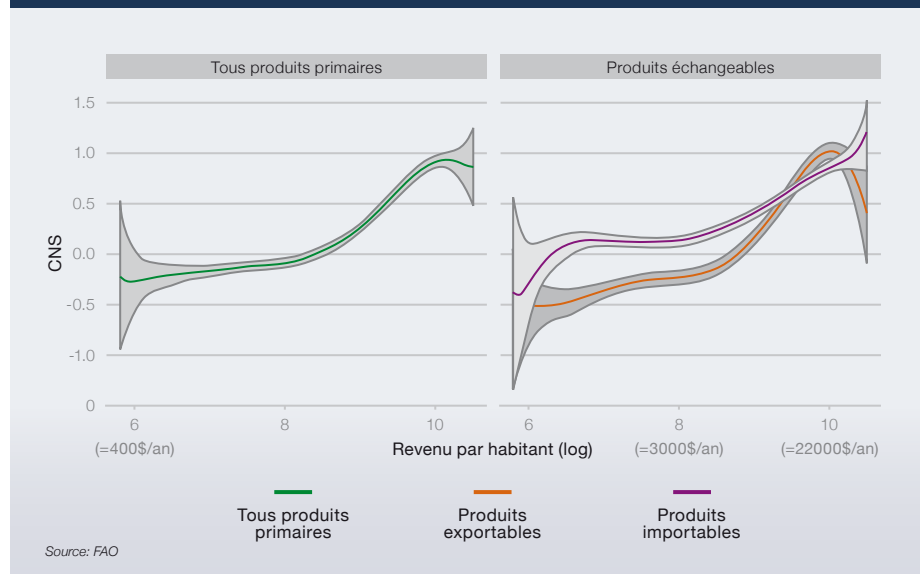
augmente (en général pour s'établir à au moins 8 000 dollars des États-Unis par habitant), et où la proportion d'agriculteurs dans l'emploi total diminue, les mesures de soutien à l'agriculture dans les pays en développement semblent devenir positives, les CNS augmentant au fur et à mesure que la part de l'agriculture dans l'économie décroît et que le revenu agricole moyen et les revenus totaux augmentent (Figure 2).

Il est toutefois de plus en plus couramment admis aujourd'hui que le développement de l'économie dans son ensemble passe nécessairement par la croissance agricole. En outre, l'expérience montre que la croissance du PNB due au secteur agricole est plus efficace pour faire reculer la pauvreté que la croissance attribuable aux secteurs non agricoles. Ceci a déterminé un changement de cap stratégique en faveur de l'agriculture, notamment des petits exploitants, et des activités connexes. L'initiative du G8 sur la sécurité alimentaire, adoptée à L'Aquila en juillet 2009, en est une illustration concrète.

### LES POLITIQUES COMMERCIALES DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Les politiques commerciales des pays en développement varient, allant de droits de douane très faibles dans les pays à plus faible revenu à des taux intermédiaires ou élevés dans certains pays en développement à revenu intermédiaire. Les politiques commerciales devraient être complémentaires des politiques et stratégies nationales d'investissement. De ce fait, les marges de manœuvre, par exemple sous la forme de mesures aux frontières flexibles tenant compte des « écarts de développement », sont à justifier comme aptes à soutenir l'investissement intérieur ou la petite agriculture.

**Figure 2. Coefficient nominal de soutien (CNS) moyen de la production agricole, comme fonction du revenu par habitant du pays**



De nombreux pays en développement ont engagé d'importantes réformes économiques depuis les années 80, consistant notamment à supprimer progressivement les taxes à l'exportation, à réduire la protection des produits manufacturés, et à laisser les forces du marché déterminer la valeur de leur monnaie. Toutefois les taux de distorsion sur les marchés de produits et surtout de facteurs restent importants dans nombre de secteurs agricoles. Les politiques commerciales doivent être intégrées de manière à favoriser la poursuite des objectifs fondamentaux – réduction de la pauvreté, développement durable – pour être utiles aux pauvres et aux gens qui n'ont pas de sécurité alimentaire. Elles devraient encourager la croissance équitable, promouvoir le développement humain, et garantir une bonne gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement.

### SUBVENTIONS À L'ACHAT D'INTRANTS

Les subventions à l'achat d'intrants, appliquées comme il convient, pourraient jouer un rôle majeur dans le développement de l'agriculture, stimuler la production et améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Toutefois, elles comportent le risque d'une conception et d'une mise en œuvre coûteuses et inefficaces grevant des ressources rares. Selon les circonstances locales, les subventions aux intrants sont surtout efficaces pour stimuler la production et induire des effets multiplicateurs sur la croissance pour les denrées de base, en particulier dans les pays où les marchés sont incomplets ou inexistant, et peuvent nécessiter des politiques d'investissement complémentaires. Jusqu'à présent, les politiques de subventions aux intrants ont présenté dans certaines régions des défauts de conception et de mise en œuvre, et il est probable qu'il faudrait se préoccuper plus de la mise en place des infrastructures

des denrées ont baissé depuis les sommets atteints en 2008, mais on prévoit qu'ils resteront élevés par rapport à leur valeur historique.

- Les pays et les ménages du monde en développement ne sont pas touchés de manière uniforme par les distorsions créées par les politiques de l'OCDE, en raison des préférences commerciales sélectives entre les pays et des positions différentes des importations ou des achats nets entre pays et entre ménages (ruraux, urbains) d'un même pays.

- Pour les pays en développement, le recul des investissements agricoles des deux dernières décennies, dû en partie à la faiblesse des cours, combiné à l'élimination des services de soutien (crédit, commercialisation, aide pour les intrants, etc.), a eu des effets nuisibles sur la croissance de la production agricole (entraînant bel et bien dans certains cas une baisse de la production, des rendements et de la qualité). La conséquence en a été une réduction marquée des revenus des exploitants et la montée de la pauvreté en milieu rural.

d'approvisionnement en intrants et de l'accessibilité dans le cadre d'une stratégie d'investissement à long terme.

### FILETS DE PROTECTION DES PETITS EXPLOITANTS

L'agriculture des pays en développement est beaucoup plus exposée à divers risques naturels et commerciaux. Faute d'autres instruments et filets de sécurité, les petits producteurs des pays en développement dépensent une grande partie des sommes qu'ils peuvent épargner pour s'assurer eux-mêmes contre ces risques. En outre, ils se trouvent souvent piégés dans des activités de production peu rentables, mais peu risquées. Des politiques visant à réduire les risques auxquels sont confrontés les agriculteurs à faible revenu et à les aider à faire face aux crises pourraient être décisives pour libérer leur épargne et les aider à sortir du piège de la pauvreté. En outre, les interventions publiques devraient comporter des filets de sécurité protégeant des menaces à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, ainsi qu'une rétribution des services environnementaux assurés par les exploitants. Des filets de sécurité basés sur le marché, tels que les assurances-climat indexées, pourraient compléter utilement d'autres mesures de soutien interne pertinentes. Les mesures réduisant les risques et incertitudes liés aux revenus et aux prix peuvent par exemple consister à investir dans des infrastructures d'information permettant aux marchés de l'assurance de fonctionner, des systèmes d'information sur les marchés améliorant la transparence de ces derniers et facilitant les échanges, des législations et des cadres juridiques clairs et stables ainsi que des régimes d'assurance et des filets de sécurité ciblés contre les mauvaises récoltes, les sécheresses et d'autres catastrophes.

### GESTION DES CRISES ALIMENTAIRES MONDIALES

Les événements récents donnent à penser qu'il faut créer des mécanismes mondiaux de sécurité contre les crises alimentaires provoquées par les crises économiques. On pourrait penser à un système de réaction rapide conçu pour redynamiser la production alimentaire dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier, tirant parti des mécanismes déjà en place visant les catastrophes naturelles ou les crises résultant de conflits. Un autre mécanisme pourrait rectifier le financement insuffisant des importations pendant les périodes de prix alimentaires élevés. Il faut des stratégies et des institutions qui assurent à tous les pays importateurs nets de denrées un accès suffisant à l'approvisionnement en période de crise.

### INTERVENTIONS À ENVISAGER

L'un des principaux défis pour les décideurs est de parvenir à formuler et à concevoir un appui aux agriculteurs des pays développés et en développement qui leur permette d'atteindre leurs objectifs nationaux distincts sans porter préjudice aux producteurs des pays tiers, et dans le même temps de promouvoir des approvisionnement alimentaires adéquats et la sécurité alimentaire dans le monde, tout en ne provoquant que le minimum d'effets de distorsion sur les échanges et les marchés.

- ▶ À quels types de mesures de soutien peut-on avoir recours pour garantir que les agriculteurs continuent à pratiquer des activités rurales et augmentent leur productivité et leur production pour relever les futurs défis de l'économie agroalimentaire? Quelles formes pourrait revêtir un soutien sans effet de distorsion aux agriculteurs dans les pays en développement et développés? Les petits exploitants des pays en développement

ont-ils besoin d'un soutien spécifique couplé à court, moyen et long termes pour devenir plus productifs et compétitifs?

- ▶ Le découplage des politiques de soutien de l'OCDE pourrait-il être étendu de manière plus égale entre les pays de l'OCDE et à tous les produits agricoles de base? Des mesures de soutien découplé pourraient-elles être liées au maintien d'une « réserve de production » agricole dans les pays à haut revenu?
- ▶ Compte tenu des niveaux de soutien que continuent d'accorder à leurs agriculteurs les pays développés, les pays de l'OCDE pourraient-ils offrir aux pays à faible revenu des financements compensatoires pour promouvoir l'investissement agricole ou d'autres mesures destinées à renforcer la croissance du secteur?
- ▶ Les pays de l'OCDE devraient-ils limiter les systèmes publics d'assurance aux risques agricoles extrêmes et imprévisibles qui causent des défaillances du marché et laisser le secteur privé garantir les autres risques?
- ▶ Quelles pourraient être les caractéristiques d'un fonds de réaction rapide destiné à aider les agriculteurs des pays à faible revenu et à déficit vivrier à dynamiser leur production en cas de crise alimentaire imputable à un choc économique?
- ▶ Quels types d'institutions et d'arrangements pourrait-on envisager pour assurer un accès suffisant aux pays importateurs nets de vivres en période de crise alimentaire mondiale?
- ▶ Est-il possible de mettre en place des dispositifs permettant aux petits exploitants de tirer parti du système de crédits-carbone?

Pour toute information complémentaire:



Sommet mondial sur la  
sécurité alimentaire  
Rome 16-18 novembre 2009

#### Secrétariat de la Sommet mondial sur la sécurité alimentaire

Bureau du Sous-directeur général  
Département de la gestion des ressources naturelles  
et de l'environnement  
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie

Tel: (+39) 06 570 53101  
Télécopie: (+39) 06 570 56172  
Courriel: [wsfs2009-secreariat@fao.org](mailto:wsfs2009-secreariat@fao.org)

