

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Répondre à la crise alimentaire globale

**Les politiques essentielles pour le commerce,
l'investissement et les produits de base afin
d'assurer la sécurité alimentaire durable
et d'atténuer la pauvreté**



**Nations Unies
New York et Genève, 2008**

Note

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il soit fait mention de ladite publication et de sa cote et qu'un justificatif soit adressé au secrétariat de la CNUCED à l'adresse suivante: Palais des Nations, CH 1211 Genève 10, Suisse.

UNCTAD/OSG/2008/1

Copyright © Nations Unies, 2008
Tous droits réservés

Résumé

On peut considérer la crise alimentaire globale récente comme un signal d'alerte que les pays en développement et la communauté internationale peuvent transformer en une opportunité de revitaliser la production et le commerce agricoles mondiaux et de mieux corriger leurs déséquilibres systémiques qui ont contribué, au fil des années, aux problèmes d'aujourd'hui. La crise a mis en relief les tensions propres au secteur des produits alimentaires agricoles. Comme la crise a des causes et des conséquences à court terme et aussi de nature structurelle et profonde, pour y répondre il faudra des mesures à la fois sur le court terme et dans le long terme. Bien entendu, la priorité immédiate et urgente est d'assurer une nourriture suffisante aux populations, et cette tâche est bien assumée par les organisations d'aide humanitaire et de secours d'urgence. Mais cela ne suffit pas – des réponses aux facteurs plus profonds et plus fondamentaux sont tout aussi importantes. Du point de vue du commerce et du développement, et dans le cadre d'une approche globale de la crise à l'échelle du système des Nations Unies, la CNUCED recommande un certain nombre de politiques et de mesures concrètes pour développer le commerce, l'investissement et l'agriculture, aux niveaux national, régional et international.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Introduction	1
I. Nature et causes profondes de la crise alimentaire	5
A. Déséquilibre entre l'offre et la demande.....	6
B. Spéculation et restrictions à l'exportation sur le marché des denrées alimentaires	7
C. Coûts de l'énergie, biocarburants et sécurité alimentaire	8
D. Contraintes pesant sur la production agricole dans les pays en développement	10
E. Règles commerciales multilatérales.....	15
F. Concurrence loyale	16
II. Répondre aux problèmes critiques, promouvoir la sécurité alimentaire et contribution de la CNUCED	19
A. Politiques d'importation de produits alimentaires	21
B. Équilibrer les tensions entre l'accès immédiat et l'accès durable aux produits alimentaires	23
C. Politiques de développement de l'agriculture et du secteur des denrées alimentaires	25
D. Règles commerciales et question de politique commerciale.....	27
E. Politiques de l'investissement et du développement des entreprises et développement agricole.....	33
F. Politiques, technologies et développement agricole	34
G. Politiques de coopération Sud-Sud pour le développement et le commerce agricoles	36
H. Politiques de soutien financier du développement agricole	39
I. Développement des marchés des produits de base	42
J. Biocarburants et sécurité alimentaire.....	44
III. Conclusion: la crise alimentaire est un signal d'alerte.....	47
Annexe.....	51

Introduction

1. La crise alimentaire globale actuelle s'explique par l'envolée récente sans précédent des prix des produits alimentaires, et en particulier des denrées de base, se conjuguant avec des pénuries et une contraction des stocks alimentaires, qui ensemble ont restreint l'accès aux produits alimentaires pour de nombreuses personnes (en particulier les pauvres) dans un grand nombre de pays en développement. Il y a eu aussi une importante augmentation de la facture des importations alimentaires pour les pays en développement. Tout cela a créé une multitude de problèmes d'ordre humanitaire, socioéconomique et politique ainsi qu'en termes de développement et de sécurité. Mais au-delà des dimensions humanitaires immédiates de cette crise, c'est aussi une crise de la politique de développement en général qui est d'autant plus choquante qu'elle survient alors même que récemment la mondialisation a été largement bénéfique pour beaucoup.

2. Si les conséquences de la crise se font surtout ressentir dans les pays à faible revenu importateurs nets de produits alimentaires – en particulier les pays les moins avancés (PMA), où 50 à 80 % en moyenne du revenu des ménages va à l'alimentation¹ – elles sont importantes aussi même dans de grands pays en développement comme l'Inde et la Chine, ainsi que dans certains pays d'Amérique latine. Les pays développés eux-mêmes n'échappent pas aux effets négatifs de la crise: la hausse des prix des produits alimentaires a aggravé les risques d'inflation ou de pauvreté qui pesaient déjà à cause de l'envolée des prix de l'énergie et du krach des marchés financiers et immobiliers. Les besoins alimentaires urgents les plus immédiats concernent plus de 37 pays en développement, identifiés par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), dont 20 PMA. La crise alimentaire peut certes constituer une opportunité dans le sens que beaucoup d'agriculteurs des pays en développement devraient profiter de l'augmentation des prix des produits alimentaires. Mais cet effet positif risque d'être limité parce que souvent ces agriculteurs ne sont pas suffisamment reliés aux marchés, ou parce qu'ils sont assujettis à d'autres contraintes qui les empêchent de tirer un rendement suffisant de leurs produits.

¹ *Source:* Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

3. La crise alimentaire globale menace l'un des droits de l'homme les plus fondamentaux – le droit d'être libéré de la faim et de la malnutrition, reconnu dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et dans la Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition². Elle fait obstacle aussi et de manière fondamentale à la réalisation des objectifs de développement, car lorsqu'il devient plus difficile de se procurer ou de payer la nourriture ce sont la santé, l'éducation, le bien-être maternel et beaucoup d'autres indicateurs sociaux, ainsi que la capacité d'assurer sa propre subsistance, qui en pâtissent. La crise peut ainsi compromettre les efforts pour accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), dont l'objectif 1, «Réduire l'extrême pauvreté et la faim», fait justement le lien entre pauvreté et faim. Les prix élevés des produits alimentaires, les pénuries, la contraction de la consommation de produits alimentaires et l'état nutritionnel dégradé qu'implique la crise ont par conséquent pour tous les pays des répercussions multiples et de grande envergure. Il appartient à la communauté internationale de répondre de manière décisive et globale à cette crise afin de promouvoir la sécurité alimentaire pour tous, conformément à la définition suivante de la FAO: «La sécurité alimentaire existe quand tous les individus, en tous moments, ont accès physiquement, socialement et économiquement à une nourriture suffisante, saine et nutritive qui est conforme à leurs besoins nutritionnels et à leurs préférences alimentaires pour une vie active et en bonne santé.»³.

4. En outre, il semble que la crise actuelle ait des conséquences particulièrement graves pour les femmes dans les pays en développement. On peut penser en effet qu'une pénurie alimentaire affectera surtout les femmes et les fillettes qui sont souvent les dernières à se nourrir dans les familles pauvres. Cette problématique de la faim ou de la malnutrition touchant les femmes et les fillettes risque bien de compromettre les efforts entrepris plus généralement pour promouvoir l'égalité des sexes ainsi que les améliorations attendues en termes d'éducation, de santé et de productivité économique durable – au détriment des actions engagées pour réaliser

² Adoptée le 16 novembre 1974 par la Conférence mondiale de l'alimentation et approuvée par l'Assemblée générale dans sa résolution 3348 (XXIX) du 17 décembre 1974.

³ Voir FAO, *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*, 2003, par. 2.2.

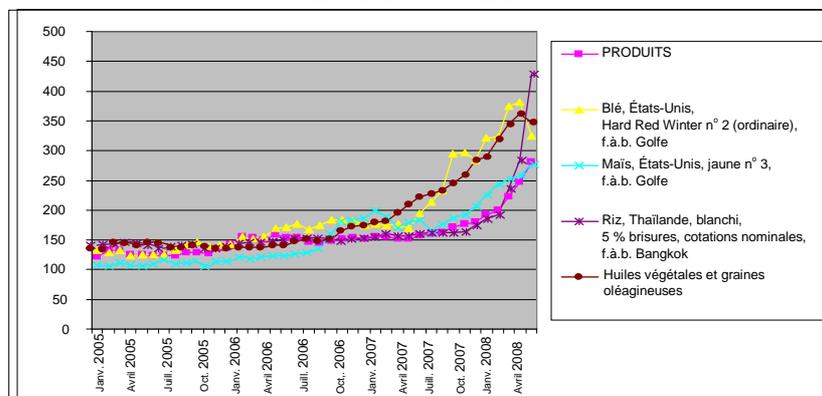
un autre des objectifs du Millénaire pour le développement, l'objectif 3 visant à promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes.

5. Le présent document examine un certain nombre des causes et des enjeux essentiels de la crise alimentaire globale sous l'angle du développement. Il passe en revue les réponses possibles à cette crise à travers des politiques et des mesures pour le commerce, l'investissement et l'agriculture aux niveaux national, régional et international. La contribution possible de la CNUCED pour répondre à la crise est mise en relief dans ce contexte.

I. Nature et causes profondes de la crise alimentaire

6. La crise alimentaire globale actuelle consiste en une contraction des stocks alimentaires et en des hausses de prix massives, en particulier pour les denrées de base. Les prix du blé, du riz et du soja ont bondi de plus de 40 % (60 % dans le cas du riz) depuis le début de 2007 (voir le graphique ci-après). Ces hausses de prix ont fortement alourdi la facture des importations pour la plupart des pays en développement. Par exemple, entre 2002-2003 et 2007-2008, la facture des importations de céréales des pays à faible revenu et à déficit alimentaire est passée de 6,5 milliards de dollars à 14,6 milliards de dollars en Afrique, de 7 milliards de dollars à 15,4 milliards de dollars en Asie et de 0,3 milliard de dollars à 0,7 milliard de dollars dans la région Amérique latine et Caraïbes⁴. Ainsi, en cinq ans, les importations de céréales de ces pays ont plus que doublé en valeur⁵. Les hausses des prix des produits alimentaires, avec l'augmentation de la facture des importations de produits alimentaires qu'elles impliquent, ont été d'autant plus lourdes pour ces pays que les importations de produits alimentaires représentent en général un pourcentage plus élevé du PIB dans les pays en développement que dans les autres pays (voir tableaux en annexe).

**Indices mensuels des prix d'une sélection de produits alimentaires
et de types de produits, indice 2000 = 100
Janvier 2005-avril 2008**



Source: *Bulletin des prix des produits de base* de la CNUCED.

⁴ Le terme «dollar» désigne le dollar des États-Unis dans le présent document.

⁵ CNUCED, «Le renouveau des produits de base au XXI^e siècle» (TD/428).

7. Il ne faut pas penser que la crise alimentaire est simplement due à des facteurs déclenchants ou favorisant relativement récents tels que hausse des prix du pétrole, chute du dollar, conditions climatiques, spéculation, restrictions à l'exportation appliquées par certains pays ou production de biocarburants. Elle est aussi imputable à des tendances durables profondes liées à l'évolution de la structure de la démographie et de la consommation et à des années d'échecs systémiques de la stratégie de développement sur de multiples fronts. Et ces échecs des politiques de développement ont été constatés non seulement au niveau national, mais aussi, et le fait est important, au niveau international. Comme la crise alimentaire globale résulte d'une interaction cumulée entre divers phénomènes à court terme et sur le long terme, elle risque de se poursuivre indéfiniment, quelles que soient les mesures appliquées à court terme, tant que les facteurs structurels fondamentaux n'auront pas été pris en compte de manière appropriée et complète.

8. Les décideurs et la communauté internationale devraient être attentifs en particulier aux liens complexes existant entre les problèmes dans ce domaine. Il faudrait ainsi que des mesures appropriées soient prises aux niveaux national et international, pour permettre aux pays en développement d'accéder aux produits alimentaires, de parvenir à la sécurité alimentaire et de bénéficier de la hausse des prix.

A. Déséquilibre entre l'offre et la demande

9. On peut considérer que, par nature, la crise reflète un déséquilibre entre l'offre et la demande dû à une « crise de la production » conjuguée avec une augmentation de la demande et du pouvoir d'achat tendanciels ces dernières années, d'une part, et à une « crise des prix » à cause du dysfonctionnement et de la manipulation des marchés, d'autre part. Parmi les facteurs décisifs plus spécifiquement en cause, on peut mentionner des stocks alimentaires réduits, les changements climatiques et les sécheresses récentes dans des pays fournisseurs de premier plan, et la demande accrue pour certains produits alimentaires liée à la croissance démographique, à l'augmentation du revenu, à l'urbanisation et à la modification des habitudes alimentaires dans les centres urbains. On a d'ailleurs observé qu'au moment même où des pressions démographiques s'accroissaient, des récoltes étaient en recul. Dans le cas de l'Inde, par exemple, on estime que la production par habitant de

céréales et de légumineuses a reculé de 17 kilogrammes et de 3 kilogrammes, respectivement, ces dix dernières années⁶.

B. Spéculation et restrictions à l'exportation sur le marché des denrées alimentaires

10. L'afflux de capitaux spéculatifs dans le secteur des produits de base (y compris les denrées alimentaires) dans un marché mondial de plus en plus interconnecté est un autre facteur. Il apparaît de plus en plus probable que l'envolée mondiale des prix des produits alimentaires est liée à l'instabilité et aux turbulences récentes sur les marchés financiers, hypothécaires et immobiliers mondiaux qui ont été déclenchées par l'effondrement, l'année dernière, du marché du crédit hypothécaire à haut risque aux États-Unis. Les spéculateurs à la recherche d'actifs dont les prix allaient augmenter ont réorienté leurs portefeuilles pour acheter des denrées alimentaires (contrats d'arbitrage sur indices, contrats à terme et contrats d'option sur les produits de base). On estime ainsi qu'il aurait été investi dans des contrats d'arbitrage sur indices pour des produits de base quelque 170 milliards de dollars (à la fin de mars 2008)⁷, et qu'au cours du premier trimestre de 2008, le volume des contrats à terme et des contrats d'option sur les céréales négociées au niveau mondial aurait bondi de 32 % par rapport à la même période en 2007. S'il n'y a pas d'information ni d'analyse précises sur l'impact des capitaux spéculatifs sur les prix des produits alimentaires, les hausses du prix de certaines denrées de base sont imputables dans une grande mesure à une spéculation de divers acteurs sur les marchés des denrées alimentaires qui alimente la spirale des prix.

11. En outre, certains pays ont commencé à limiter directement ou indirectement leurs exportations de produits alimentaires en accumulant des stocks alimentaires et en interdisant ou en taxant les exportations de ces produits. Ces mesures ont pour objet de répondre temporairement aux besoins du marché intérieur, mais dans certains cas elles n'ont fait que perturber encore plus les marchés nationaux, régionaux et mondiaux des

⁶ Voir Ramesh Chand, Demand for foodgrains, *Economics & Political Weekly*, 29 décembre 2007.

⁷ *World Commodity and Food Crisis: Trends and Expectations*, YapiKredi Bank, Yelda Yucel, économiste principal, mai 2008.

produits alimentaires et réduire l'offre mondiale de ces produits (ce qui a affecté aussi l'efficacité opérationnelle des marchés à terme)⁸.

C. Coûts de l'énergie, biocarburants et sécurité alimentaire

12. Les prix élevés de l'énergie ont fait augmenter le coût de la production agricole et de la transformation et de la distribution des produits alimentaires en majorant le coût des intrants tels qu'engrais⁹, semences et pesticides, ainsi que les coûts d'exploitation du matériel agricole et des opérations d'irrigation, de transport et de transformation. Alors que la part de l'énergie dans le coût de la production agricole est de 4 % environ dans la plupart des pays développés, par exemple, elle est de 8 à 20 % dans certains grands pays en développement, comme le Brésil, la Chine et l'Inde¹⁰. La hausse des prix de l'énergie a donc fortement majoré le coût de la production alimentaire dans les pays en développement.

13. L'industrie des biocarburants a aussi créé un nouveau lien entre les marchés et les prix de l'énergie et des produits agricoles. L'augmentation continue des prix de l'énergie a tiré à la hausse la demande de biocarburants et, par conséquent, leurs prix. Cela a fait augmenter de manière directe la demande et les prix des cultures utilisées comme matières premières dans la production de biocarburants et, de manière indirecte, sans doute aussi les prix des autres cultures qui sont en concurrence avec elles pour les terres et les autres ressources – tout en contribuant à faire augmenter les prix des autres produits alimentaires achetés à titre de substitution ainsi que les prix du foncier. La demande de biocarburants a donc été un important facteur dans la hausse des prix mondiaux des produits agricoles¹¹. Mais l'importance de ce lien n'est pas encore tout à fait claire, et il semble qu'elle varie selon la culture de biocarburant en question, le volume des échanges dont elle fait l'objet, les possibilités de substitution et les possibilités

⁸ Voir *High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Actions*, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), Policy Review, mai 2008.

⁹ Les prix mondiaux des engrais ont bondi de plus de 200 % en 2007, selon l'International Center for Soil Fertility and Agricultural Development (IFDC).

¹⁰ «High food prices: the what, who, and how of proposed policy actions», Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), Policy Review, mai 2008.

¹¹ OCDE-FAO, *Perspectives agricoles 2008-2017*, 2008.

1. Nature et causes profondes de la crise alimentaire

d'utiliser pour cultiver des produits alimentaires les terres qui servent à produire des matières premières pour les biocarburants. Par exemple, 1,4 % seulement du blé est utilisé pour produire des biocarburants dans l'Union européenne, et environ 0,6 % seulement au niveau mondial¹². Le prix du riz s'est envolé de 165 % entre avril 2007 et avril 2008, alors que le riz ne sert pas à produire des biocarburants et que rien ne permet de penser que des terres où le riz était cultivé aient été transformées en zones de production de matières premières pour les biocarburants – mais on ne sait pas clairement dans quelle mesure il y a eu un effet de substitution de la demande à cause de la hausse des prix des autres céréales. Il faudrait donc continuer à étudier, avec des analyses de cas détaillées, les liens entre les prix de l'énergie, les différents types de biocarburants cultivés dans des conditions diverses, les subventions et les mesures liées au commerce, les effets directs et indirects sur l'offre et les prix de différents produits agricoles et les conséquences pour la sécurité alimentaire (avec une prise en compte adéquate de la problématique de la durabilité).

14. Il semble bien qu'il y ait un lien important entre l'impact des biocarburants sur la sécurité alimentaire et la hausse des prix des produits alimentaires et les mesures qui ont exacerbé les pressions exercées sur le marché. Dans la plupart des pays, le marché des biocarburants fonctionne sur la base d'objectifs impératifs en matière de mélange. Par exemple, les États-Unis ont prévu dans leur loi de 2007 sur l'énergie des niveaux ambitieux pour l'utilisation des biocarburants dans le transport qui vont bien au-delà de ce que prévoyait la législation antérieure, en passant d'un objectif de 9 milliards de gallons en 2008 à 36 milliards de gallons en 2022. L'utilisation de maïs pour la production d'éthanol devrait pratiquement doubler entre 2005/06 et 2007/08. En 2009, selon les prévisions, près de 38 % du maïs utilisé aux États-Unis, soit 100 millions de tonnes, sera consacré à la production de biocarburants¹³. L'UE, l'Inde, le Brésil et la Chine se sont également fixé leurs propres objectifs pour développer les biocarburants. Par exemple, l'Union européenne a déclaré que d'ici à 2010, 5,75 % de toute l'essence vendue aux automobilistes en Europe devraient provenir de la production de biocarburants. Selon une nouvelle législation à l'examen, ce taux serait porté à 10 % d'ici à 2020. L'Union européenne

¹² The impact of biofuels on commodity prices, avril 2008, DEFRA, Economic Group, p. 15.

¹³ Ibid.

représente 90 % environ de la production mondiale de biodiesel, et la principale matière première utilisée est le colza. On estime qu'en 2004, on a utilisé pour la production de biodiesel dans l'UE 4,1 millions de tonnes de graines oléagineuses, soit l'équivalent de 20 % de la production totale de graines oléagineuses de l'UE à 25¹⁴. En plus des objectifs ambitieux en matière de mélange qu'ils ont fixés, les États-Unis et l'Union européenne appliquent des tarifs douaniers et des règlements techniques qui restreignent l'importation de biocarburants. Ces instruments, conjugués aux subventions traditionnelles pour la production agricole, contribuent à détourner vers la production de biocarburants des terres et des cultures qui servaient à la production alimentaire.

D. Contraintes pesant sur la production agricole dans les pays en développement

15. La crise alimentaire globale a des causes structurelles durables moins évidentes mais tout aussi importantes, et qui ont bel et bien contribué aux graves problèmes de disponibilité alimentaire. Ces facteurs structurels affectent surtout l'offre – il s'agit en particulier des difficultés pour de nombreux pays en développement d'accroître la production et la productivité agricoles pour répondre à la demande de produits alimentaires dans le pays et pour le commerce international. Les facteurs à l'origine de cette crise de la production ont de profondes incidences sur la sécurité alimentaire (et la réduction de la pauvreté) en termes de production, de consommation et de commerce dans les pays en développement. Dans une grande mesure, les problèmes sont dus à des tensions intrinsèques parce que les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation ne sont pas considérés comme des secteurs économiques ordinaires. Ces tensions soulèvent toutefois d'importantes questions de fond auxquelles il va falloir trouver une réponse équilibrée, afin que les facteurs ayant contribué à la crise actuelle puissent être pris en compte dans l'intérêt de toutes les parties concernées.

¹⁴ Ibid, p. 16. L'augmentation récente de la production d'huile de palme a été liée au boom de la production de biodiesel, bien que pour le moment 1 % seulement de l'huile de palme soit utilisé à cet effet. Même s'il y a eu un certain impact indirect, dans la mesure où le colza est davantage utilisé pour le biodiesel, globalement l'utilisation des huiles végétales pour le biodiesel reste modeste par rapport aux autres utilisations, en particulier pour la production alimentaire.

I. Nature et causes profondes de la crise alimentaire

16. Le problème de l'offre tient fondamentalement au fait que, en particulier au cours des deux dernières décennies, la productivité agricole a été relativement faible dans les pays en développement, voire en recul dans beaucoup de PMA – un signe du peu d'intérêt qu'on a longtemps porté au secteur agricole. En moyenne, la productivité agricole annuelle dans les PMA (telle que mesurée par la production totale des facteurs (terre et travail)) entre 1961 et 2003 n'a évolué que de 0,1 %, contre 0,6 % environ dans les pays en développement dans leur ensemble¹⁵. Dans les PMA et les pays africains, ces faibles taux de croissance agricoles ont été très préjudiciables pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Et même dans de grands pays en développement en croissance rapide, comme l'Inde, beaucoup d'agriculteurs continuent tout juste à assurer leur subsistance.

17. La productivité agricole et par conséquent la production sont faibles pour plusieurs raisons, y compris la réduction des surfaces cultivables disponibles et le médiocre rendement des cultures. Dans beaucoup de pays en développement très peuplés et de PMA, les terres cultivables disponibles diminuent, souvent à cause de l'urbanisation des zones agricoles. La taille moyenne des exploitations diminue elle aussi et de plus en plus d'agriculteurs cultivent des terres écologiquement fragiles. À cause de la croissance démographique et de la perte de terres cultivables, la superficie moyenne des exploitations en Chine et au Bangladesh, par exemple, est tombée d'environ 1,5 hectare dans les années 70 à tout juste 0,5 hectare à l'heure actuelle; en Éthiopie et au Malawi, elle est tombée de 1,2 hectare à 0,8 hectare dans les années 90¹⁶. Dans les pays pauvres, le manque d'eau et d'électricité a retardé encore plus la réponse du côté de l'offre. Dans certains pays, l'accès à l'irrigation est devenu un problème majeur, de même que l'absence d'investissement dans le développement agricole, y compris la recherche-développement, ce qui réduit d'autant plus les possibilités de développer la production agricole et le rendement des terres et des cultures. Dans la plupart des régions où la production et le commerce sont déjà bien développés, les rendements ont progressé très lentement. Dans les pays en développement, entre les années 60 et les années 80 le rendement des principales cultures céréalières a progressé de 3 à 6 % par an.

¹⁵ Shenggen Fan, 2008, «How to promote agricultural growth in LDCs through productive investment?», document de référence pour le *Rapport 2008 sur les pays les moins avancés* de la CNUCED.

¹⁶ The new face of hunger, *The Economist*, 17 avril 2008.

Mais aujourd'hui leur taux de croissance annuel ne dépasse guère 1 à 2 %¹⁷. En outre, les changements climatiques ont accéléré cette tendance, et vont continuer à le faire. Dans les petits pays insulaires de faible altitude, par exemple, la production et la productivité agricoles et alimentaires, déjà faibles et en recul, ont pâti de l'élévation du niveau des mers due aux changements climatiques, qui les menace même d'extinction.

18. À cette faible productivité agricole s'est ajoutée une défaillance systémique de la stratégie de développement – le manque d'investissements publics et privés dans le secteur rural et la production agricole, investissements qui sont une condition préalable et un moteur important pour le développement agricole et la production alimentaire dans les pays en développement. Paradoxalement, le secteur économique le plus sensible sur le plan politique, économique et social a reçu un soutien minime aux niveaux national et international. Dans beaucoup de pays en développement, l'agriculture reçoit un soutien limité en termes de budget public et d'investissements intérieurs, même si elle figure souvent parmi les plus gros contributeurs au produit intérieur brut (PIB) et à l'emploi. À l'inverse, un pays comme le Viet Nam, qui a traité son agriculture comme une priorité de développement, est devenu un géant agricole.

19. Cette absence d'investissements s'explique par un autre facteur important, à savoir les programmes d'ajustement structurel qui ont encouragé l'austérité budgétaire et négligé ou dévalorisé le rôle de mesures de soutien institutionnel fondamentales, notamment les offices de commercialisation, les services de vulgarisation appuyés par les pouvoirs publics, les subventions pour les intrants agricoles (semences, pesticides, herbicides, engrais, etc.) et les fonds de stabilisation aussi bien pour des produits de base agricoles (café, thé, cacao, coton ou tabac, etc.) que pour des denrées de base telles que le blé ou le maïs, sans que des alternatives viables soient offertes – un problème qui a déjà été soulevé dans des rapports de la CNUCED¹⁸. À l'absence globale d'investissements dans l'agriculture s'est donc ajouté le fait que le marché a été incapable – ce qui n'est guère surprenant – de procurer des biens d'intérêt public comme ceux auparavant procurés par les offices de commercialisation locaux ou nationaux et par d'autres intermédiaires. Les effets préjudiciables ainsi induits pour les coûts des agriculteurs ont été aggravés par le

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Des détails sont fournis dans le *Rapport sur le commerce et le développement, 1998* de la CNUCED.

I. Nature et causes profondes de la crise alimentaire

sous-investissement dans les infrastructures (communications, irrigation, transport) nécessaires pour distribuer les produits agricoles, et aussi par le renforcement des droits de propriété intellectuelle sur les obtentions végétales et les technologies pour les semences nouvelles. En outre, pour les cultures vivrières, la situation s'est parfois détériorée du fait que des producteurs ruraux se sont détournés de cultures auparavant pratiquées pour l'alimentation de base des populations locales, au profit de cultures commerciales plus rentables destinées aux marchés des pays développés (fleurs coupées, fruits et légumes exotiques, tourteau de soja pour le bétail, tabac, etc.). En revanche, dans certains pays d'Afrique de l'Est les revenus tirés des cultures vivrières et de l'agriculture biologique ont été investis dans la production alimentaire locale. L'évolution des prix de production relatifs des cultures vivrières et des cultures commerciales ainsi que les difficultés et les coûts qu'implique le respect des règlements phytosanitaires pour les cultures commerciales exportées pourraient bien maintenant inciter à développer les cultures vivrières pour le marché intérieur, ce qui entraînerait une certaine transformation de la structure de la production.

20. Encourager durablement la production agricole et alimentaire suppose aussi de disposer de recettes publiques, dont on connaît l'instabilité. Or, l'aide et notamment l'aide publique au développement (APD) apportées aux pays en développement pour l'agriculture sont en recul. Entre 1980 et 2002, les institutions multilatérales ont réduit les dépenses d'APD pour l'agriculture de 3,4 milliards de dollars à 0,5 milliard de dollars (une diminution de 85 %). Les donateurs bilatéraux ont quant à eux ramené leurs apports de 2,8 milliards de dollars à 1,7 milliard de dollars (une diminution de 39 %)¹⁹. En outre, l'aide pour la science, la technologie et l'innovation indispensables pour développer la productivité agricole ne représente qu'une fraction de l'aide totale. L'aide pour la recherche agricole reste totalement insuffisante pour favoriser les améliorations de la productivité et la vulgarisation agricole dans la plupart des pays en développement et des PMA. Par exemple, 3 % seulement de l'aide pour la science, la technologie et l'innovation va à la recherche agricole dans les PMA, et 2 % et 1 % seulement, respectivement, vont spécifiquement à l'enseignement et à la formation agricoles et à la vulgarisation agricole²⁰. Il est donc crucial

¹⁹ Official development assistance to agriculture, Department for International Development, novembre 2004.

²⁰ *Rapport 2007 sur les pays les moins avancés*, CNUCED.

d'assurer l'additionalité et la prévisibilité des flux d'aide vers les secteurs productifs, y compris l'agriculture, dans le cadre de l'aide au développement.

21. Par ailleurs, l'aide alimentaire en nature a parfois eu des effets indésirables sur l'agriculture des pays en développement. Dans le cas des céréales, par exemple, l'aide alimentaire en nature a atteint un pic en 1999-2000, quand il y avait d'importants excédents de céréales à bas prix, mais elle a eu pour résultat de déprimer les prix des agriculteurs des pays en développement du monde entier. En effet, une aide alimentaire en nature fournie à bas prix peut déprimer les prix intérieurs des produits alimentaires et constituer dès lors une désincitation à produire localement des cultures vivrières similaires.

22. En outre, l'investissement étranger direct (IED) dans la production agricole en tant que telle a été très limité jusqu'à présent – ainsi en 2005 300 milliards de dollars de stock d'IED seulement, soit moins de 3 %, étaient détenus dans l'agriculture et les industries alimentaires (voir le tableau ci-dessous). En fait, l'investissement étranger est surtout concentré dans la transformation et la commercialisation. En revanche, l'investissement privé intérieur et étranger dans les cultures commerciales a été important. Globalement, le déficit d'investissement s'est creusé au fur et à mesure que les industries agricole et alimentaire devenaient plus capitalistiques.

IED dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche^a et dans les produits alimentaires et les boissons^b (en milliards de dollars et en pourcentage)

Région	Flux d'IED				Stock d'IED			
	Entrées		Sorties		Stock intérieur		Stock extérieur	
	1989-1991	2003-2005	1989-1991	2003-2005	1990	2005	1990	2005
Monde	7,8 (4,3 %)	18,0 (2,4 %)	12,9 (5,9 %)	22,9 (3,0 %)	81,4 (4,6 %)	290,9 (2,9 %)	81,6 (4,5 %)	307,4 (2,9 %)
Pays développés	4,8 (3,3 %)	9,8 (1,9 %)	12,7 (6,0 %)	22,5 (3,2 %)	67,4 (4,7 %)	230,7 (3,1 %)	80,8 (4,5 %)	303,0 (3,2 %)
Pays en développement	3,0 (8,4 %)	7,3 (3,4 %)	0,3 (4,8 %)	0,3 (0,6 %)	14,1 (4,2 %)	48,6 (2,1 %)	0,8 (3,6 %)	4,1 (0,4 %)
Pays du sud-est de l'Europe et de la CEI	..	0,9 (3,2 %)	..	0,05	11,6 (5,9 %)	..	0,3 (16 %)

Source: CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2007*, p. 225 à 228.

^a Y compris la chasse.

^b Y compris le tabac.

Note: Les chiffres entre parenthèses indiquent la part de ces secteurs par rapport à l'IED total dans l'ensemble des secteurs.

23. L'un des plus gros obstacles au développement agricole dans les pays en développement a été constitué par les subventions à l'exportation et par les politiques de soutien interne en faveur de l'agriculture pratiquées de longue date dans les pays développés. Les analyses et les études de cas effectuées par la FAO et par la CNUCED indiquent que les subventions à l'agriculture dans les pays développés se sont traduites par une augmentation rapide des importations alimentaires dans les pays en développement, ainsi que par un déclin de la production agricole. Les pays en développement qui ont libéralisé leur agriculture trop rapidement et trop largement ont été durement touchés par le dumping à prix bradés des exportations alimentaires subventionnées en provenance de pays développés. Ces pratiques ont porté préjudice à la production pour le marché intérieur et pour l'exportation, et empêché les agriculteurs de répondre par l'offre à la crise actuelle. En fait, beaucoup de pays en développement, et en particulier de PMA, qui sont traditionnellement des exportateurs de produits alimentaires, sont devenus des importateurs nets de produits alimentaires au cours des vingt dernières années. Il ressort de données récentes pour 2006 que dans les PMA 20 % en moyenne des produits alimentaires consommés sont importés et que dans certains pays la proportion est nettement plus élevée (par exemple, 67 % au Lesotho, 82 % en Gambie, 32 % en Mauritanie et 31 % au Malawi).

E. Règles commerciales multilatérales

24. Les règles commerciales multilatérales influent de façon importante sur la sécurité alimentaire. Dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ces règles autorisaient jusqu'à présent les subventions à l'agriculture (subventions interdites pour la plupart dans le secteur industriel). Elles autorisaient aussi les subventions à l'exportation indirectes par le biais de crédits à l'exportation, d'entreprises de commerce d'État et de l'aide alimentaire. Or, on a souvent constaté que cette dernière était déterminée par l'offre plutôt que par la demande, avec les pressions que cela fait peser sur les producteurs locaux dans les pays pauvres. En outre, certains pays en développement (surtout ceux qui ont des programmes d'ajustement structurel) ont pour les produits agricoles des taux de droits consolidés (le plafond maximum autorisé) faibles, qui les empêchent de protéger et de développer leur propre production (voir le tableau ci-dessous). Ceci explique en partie pourquoi, face à des importations subventionnées et faisant l'objet d'un dumping, les producteurs des pays en développement étaient sans défense, et pourquoi la production agricole dans ces pays a enregistré des reculs dont elle n'a pas pu se relever rapidement.

Taux consolidés et taux NPF appliqués

	Taux consolidés (%)	Taux appliqués (%)
Agriculture		
Pays développés	38	34
Pays en développement	61	25

Source: Calculs de la CNUCED fondés sur le système TRAINS et sur les données de l'OMC.

25. Cela semble montrer qu'une modulation stratégique des tarifs agricoles pourrait être importante pour encourager la production intérieure de cultures vivrières. Beaucoup de pays en développement qui appliquent des taux de droits consolidés plus élevés ont ainsi l'occasion d'ajuster dans une certaine mesure les prix intérieurs quand les prix mondiaux fluctuent en abaissant les tarifs appliqués et en utilisant ainsi la flexibilité des instruments tarifaires. L'intérêt défensif que présente cette possibilité de relever ou de maintenir les droits sur des produits importants pour la sécurité alimentaire, la garantie des moyens d'existence et le développement rural a été reconnu par les membres de l'OMC par le biais d'accords intérimaires dans le cadre du Cycle de Doha.

F. Concurrence loyale

26. Les structures de marché, les fusions et les alliances stratégiques de nature oligopolistique (du côté du vendeur) ou oligopsonistique (du côté de l'acheteur) dans le secteur agroalimentaire ont contribué à l'augmentation des prix des intrants agricoles et ont fait que les agriculteurs des pays en développement ne perçoivent qu'une fraction relativement réduite du prix de détail de leurs produits, ce qui restreint les perspectives de profit propres à encourager la production alimentaire dans ces pays. On a estimé ainsi que deux sociétés détenaient 65 % et 44 %, respectivement, des marchés mondiaux des semences de maïs et de soja; que six sociétés contrôlaient 75 à 80 % du marché mondial des pesticides; que cinq sociétés contrôlaient plus de 80 % du commerce mondial des bananes, avec une tendance à l'intégration verticale de la chaîne d'approvisionnement dans ce secteur, comme dans plusieurs autres dans l'industrie agroalimentaire; et que les 30 premières entreprises de distribution alimentaire représentaient un tiers

I. Nature et causes profondes de la crise alimentaire

des ventes mondiales d'épicerie²¹. Ces chiffres concernent le marché mondial, mais parfois la concentration est relativement plus forte pour certains intrants agricoles ou alimentaires et produits agricoles dans les pays en développement. Cette concentration a facilité sur ces marchés diverses pratiques anticoncurrentielles visant les agriculteurs, les industriels de l'agroalimentaire et les consommateurs, par exemple abus de position dominante, abus de dépendance économique, ententes et délimitation des marchés²². Parmi les ententes internationales affectant les marchés agroalimentaires dans les pays en développement on peut mentionner par exemple celles sur les vitamines (incorporées dans les produits alimentaires et les aliments pour animaux), la lysine (additif dans les aliments pour animaux), l'acide citrique (additif dans les produits alimentaires et les aliments pour animaux) et le fructose de maïs (édulcorant utilisé dans l'industrie des produits alimentaires et des boissons)²³.

27. Les concentrations ont aussi facilité l'exercice de la puissance d'achat, au point que la viabilité des activités agricoles en a souffert²⁴. D'une part, les industriels de l'agroalimentaire, les négociants de produits de base en vrac ou les supermarchés qui négocient directement avec les producteurs des pays en développement ont fortement pesé à la baisse sur les prix offerts à ces agriculteurs pour leurs produits, tout en imposant des conditions rigoureuses.

²¹ Voir Actionaid International, *Power hungry – six reasons to regulate global food corporations*, 2005.

²² Voir CNUCED, *Conditions d'entrée influant sur la compétitivité et les exportations des biens et services des pays en développement: les grands réseaux de distribution, compte tenu des besoins particuliers des PMA (TD/B/COM.1/EM.23/2)*, ainsi que le rapport de la réunion d'experts sur le même thème (TD/B/COM.1/66); Actionaid International, *Power hungry – six reasons to regulate global food corporations*, 2005; et Traidcraft, *Rebalancing the supply chain: buyer power, commodities and competition policy*, 2008.

²³ On a estimé que, à cause de l'existence de l'entente sur les vitamines, au total les surcoûts payés par quatre pays en développement entre 1989 et 1999 auraient dépassé 100 millions de dollars et que ceux payés par six autres pays en développement auraient dépassé 50 millions de dollars. Voir OMC, Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence – Étude des questions relatives à un éventuel cadre multilatéral sur la politique de la concurrence, document WT/WGTCP/W/228. Toutefois, un seul pays en développement, le Brésil, a agi pour réprimer cette entente, et aucun autre pays en développement n'a engagé d'action contre des ententes de ce type.

²⁴ Voir CNUCED, Actionaid et Traidcraft, *op. cit.*

D'autre part, les grandes chaînes de distribution (qui se développent aussi maintenant de manière dynamique dans les pays en développement) ont exercé leur puissance d'achat sur les intermédiaires qui les approvisionnent en produits afin de faire baisser les prix et d'imposer diverses conditions abusives – avec un effet de domino en amont de la chaîne d'approvisionnement et parfois une répercussion des pressions sur les prix et aussi des risques sur les agriculteurs des pays en développement. En revanche, les gains en termes de coûts procurés par ces pratiques d'achat déloyales n'ont pas nécessairement été répercutés sur les consommateurs – la puissance d'achat peut au contraire réduire la concurrence au niveau de la vente au détail et faciliter des pratiques comme celle de la discrimination²⁵. C'est pourquoi la crise alimentaire actuelle a fait naître des doutes, en Europe, sur le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement alimentaire (surtout dans le cas des supermarchés) puisque les faits montrent que les prix des produits ont davantage augmenté que les coûts des matières premières²⁶.

²⁵ Voir OCDE, *Buying Power of Multiproduct Retailers*, 1998.

²⁶ Voir «Belgium plans probe as public takes *frite* over the price of chips», *Financial Times*, 22 mai 2008.

II. Répondre aux problèmes critiques, promouvoir la sécurité alimentaire et contribution de la CNUCED

28. Compte tenu de la gravité et de la nature globale de la crise alimentaire, le Secrétaire général de l'ONU, M. Ban Ki-moon, a pris des mesures immédiates et formé une équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire afin de mobiliser le système des Nations Unies face à ce problème (voir l'encadré ci-dessous). Cette approche à l'échelle du système viendra compléter d'autres initiatives aux niveaux national et international pour étudier les causes profondes de la crise et promouvoir des moyens viables pour la surmonter.

29. Dans l'Accord d'Accra²⁷, adopté le 25 avril 2008, les États membres de la CNUCED se sont dits conscients de la crise alimentaire globale et ont demandé à la CNUCED de contribuer à la surmonter dans le cadre de son action concernant les produits de base, le commerce et l'investissement. Ils ont mis en lumière la nécessité de prendre en compte les conséquences de l'instabilité des prix de l'énergie et des denrées alimentaires, et de veiller à ménager un équilibre judicieux entre les préoccupations concernant la sécurité alimentaire et celles liées à l'énergie. Certains pays en développement se sont déclarés préoccupés par les dysfonctionnements des marchés, et ont souligné la nécessité d'un fonctionnement efficace des marchés et d'un meilleur dialogue entre pays importateurs et pays exportateurs de denrées alimentaires, afin de faire baisser et de stabiliser les prix alimentaires mondiaux. On s'est aussi félicité de la décision du Secrétaire général de l'ONU de constituer d'urgence une équipe spéciale de haut niveau sur la crise alimentaire actuelle et son impact sur la pauvreté, ainsi que sur les problèmes de sécurité alimentaire à long terme.

²⁷ TD/L.414 (par. 51, 79 et 83).

**Équipe spéciale de haut niveau des Nations Unies
sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire:
Mandat**

«L'objectif de l'Équipe spéciale de haut niveau est d'assurer une compréhension et une action complètes et coordonnées en vue de répondre aux problèmes alimentaires immédiats et à plus long terme.

Les principales fonctions de l'Équipe spéciale de haut niveau seront les suivantes:

- Conseiller le Secrétaire général sur les réponses appropriées aux problèmes alimentaires mondiaux;
- Étudier et approuver un cadre de travail complet pour l'action, cohérent et coordonné, y compris une série de stratégies pour une action immédiate et à plus long terme;
- Développer des consensus larges, y compris avec les gouvernements et les acteurs externes clefs, sur le Cadre de travail et la façon de procéder proposée;
- Assurer la mise en œuvre coordonnée du Cadre de travail et des activités liées;
- Favoriser une communication et un partage d'informations cohérents et coordonnés.».

30. Il est clair qu'il faut à la fois des réponses immédiates et dans le long terme pour atténuer la crise alimentaire aujourd'hui et éviter qu'elle ne resurgisse dans l'avenir. Il convient de noter toutefois que ces différentes formes de réponses sont porteuses de tensions particulières. Avec son approche des questions du commerce et de l'investissement axées sur le développement, la CNUCED peut aider à définir le partenariat nécessaire entre les gouvernements et les différents acteurs et à atténuer les tensions qu'implique inévitablement une tâche aussi complexe que celle qui consiste à apporter des secours alimentaires d'urgence sans priver les communautés locales de leur capacité de s'engager durablement sur la voie du développement. À partir d'une analyse exhaustive et équilibrée,

II. Répondre aux problèmes critiques

la CNUCED peut favoriser le dialogue intergouvernemental et la formation de consensus sur les politiques et les mesures appropriées, apporter des conseils et contribuer à des projets concrets, et aider ainsi à promouvoir un accès plus universel à l'alimentation à travers des mesures propres à renforcer de manière positive l'interaction entre commerce, investissement, environnement, produits de base et politiques et stratégies agricoles. Assurer la sécurité alimentaire est autant une question de commerce et de développement qu'une question de productivité agricole.

31. Il faudrait envisager des mesures face aux grands enjeux liés aux facteurs qui aggravent la crise alimentaire, à l'intérieur du Cadre général d'action sous l'égide de l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, et en étroite collaboration avec la FAO, les équipes de pays des Nations Unies et d'autres organisations. Pour prendre en compte les facteurs systémiques fondamentaux, une approche intégrée et globale s'impose.

A. Politiques d'importation de produits alimentaires

Problématique

32. Des mesures d'aide humanitaire et de secours d'urgence sont prises par la FAO, le Programme alimentaire mondial (PAM) et d'autres organismes, avec le soutien de la communauté internationale, pour aider les pays touchés à assurer aux populations dans le besoin, en particulier les plus pauvres, un approvisionnement régulier en produits alimentaires essentiels. La communauté internationale doit continuer à appuyer cet approvisionnement alimentaire d'urgence.

33. D'autres mesures pour assurer l'accès aux denrées alimentaires pour un coût abordable peuvent aussi être envisagées et mises en œuvre en apportant aux gouvernements un soutien au niveau des politiques et des procédures d'importation de denrées alimentaires. Les pays en développement qui connaissent des pénuries (et de fortes hausses de prix) de denrées de base comme le riz ou le blé qui sont largement consommées mais qui ne sont pas cultivées localement, ou pas en quantité suffisante, et qui doivent être importées moyennant un coût élevé peuvent s'efforcer de réduire les coûts de transaction des importations de denrées alimentaires en se procurant ces produits directement auprès des pays producteurs.

Contribution de la CNUCED

34. La CNUCED peut aider les pays en développement, en particulier ceux qui sont importateurs nets de produits alimentaires et qui ont des difficultés à importer ces produits, dans des conditions de concurrence, pour nourrir leur population. En 1988, la CNUCED a pris l'initiative d'un projet de coopération technique prévoyant une assistance pour les politiques et la gestion des importations de denrées alimentaires, qui a pris fin en 1992. Les grands objectifs du projet étaient d'aider les pays en développement importateurs de produits alimentaires, et en particulier les PMA, à améliorer leurs politiques d'importation dans le cadre des plans nationaux en matière d'alimentation et à réduire le coût en devises de ces importations, y compris en diversifiant les sources d'approvisionnement. Ce projet était étroitement lié à un autre projet de la CNUCED sur les contrats d'achat pour l'importation de denrées alimentaires, lui aussi exécuté au cours de la même période.

35. Pour appuyer les efforts du système des Nations Unies pour aider les pays touchés à faire face à la crise alimentaire globale actuelle, la CNUCED a entrepris d'élaborer un nouveau projet pour aider les pays en développement à formuler et à appliquer des politiques d'importation de denrées alimentaires. Ce projet aura un double objectif. Premièrement, il visera à renforcer les capacités des pays en développement pour acheter des denrées alimentaires aux conditions du marché, par exemple en s'adressant directement aux producteurs. Deuxièmement, il aidera les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires à concevoir des procédures améliorées pour réduire directement les coûts de transaction, y compris ceux qui sont liés au financement des importations. Les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires seront les principaux bénéficiaires des activités du projet, pour le financement duquel la CNUCED recherche des donateurs.

36. En outre, certains pays en développement importateurs nets de produits alimentaires pourraient envisager des accords ou des arrangements pour l'achat de produits alimentaires dans le cadre de contrats à long terme avec des exportateurs nets de produits alimentaires ou des entreprises exportatrices de ces produits à des prix favorables (pour s'assurer de leur accessibilité) et en quantité suffisante (pour s'assurer un approvisionnement sûr). Des arrangements de ce type pourraient être conclus dans le cadre national, ou avec d'autres pays. Mais dans beaucoup de pays en développement,

souvent les compétences et le savoir-faire requis en matière de stratégies d'achat de denrées alimentaires n'existent pas ou guère. Ce déficit s'est aggravé lorsque bon nombre de pays en développement ont démantelé leurs offices pour l'agriculture et leurs offices de commercialisation, se privant ainsi de compétences et d'un savoir-faire importants pour la stratégie nationale de production et d'achat de denrées alimentaires. Les arrangements pour l'achat de denrées alimentaires peuvent en effet être complexes et difficiles à négocier et à appliquer. La CNUCED peut apporter des conseils et un soutien pour le renforcement des capacités aux pays en développement qui voudraient développer ce type d'arrangements, aux niveaux national, régional et international.

B. Équilibrer les tensions entre l'accès immédiat et l'accès durable aux produits alimentaires

Problématique

37. Il faut concevoir dans une optique durable la sécurité alimentaire tant dans les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires que dans les pays en développement exportateurs nets de produits alimentaires, afin de développer des capacités de production endogènes qui permettent de répondre aux besoins actuels et futurs de la population et aussi d'exporter. Pour appuyer cette stratégie de développement, il faut concevoir judicieusement la problématique des secours d'urgence à court terme afin de ne pas compromettre l'approche structurelle à plus long terme qu'implique la sécurité alimentaire.

38. L'aide alimentaire est un outil essentiel pour apporter des secours d'urgence à des populations souffrant de la faim, voire de la famine, mais elle soulève des questions complexes. Les discussions entre pays donateurs et pays bénéficiaires de l'aide alimentaire ont essentiellement consisté à savoir comment garantir au mieux que l'aide va à ceux qui en ont réellement besoin, et comment s'assurer qu'elle ne porte pas préjudice à la production intérieure – et en particulier aux moyens de subsistance des petits agriculteurs – dans les pays qui la reçoivent, qu'elle ne fausse pas les échanges, en particulier en faisant obstacle aux exportations en provenance de fournisseurs concurrents, qu'elle ne sert pas à conquérir de nouveaux marchés, qu'elle répond véritablement à la demande, qu'elle n'est pas fournie par les pays donateurs pour écouler des excédents, et qu'elle ne sert pas de prétexte aux pays pour contourner leurs engagements en matière de subventions à l'exportation.

Il faut donc une approche appropriée pour faire en sorte que l'accès urgent aux produits alimentaires et l'accès durable à ces produits soient mutuellement compatibles.

39. Les politiques d'aide alimentaire doivent être modulées et l'aide alimentaire doit être distribuée de manière à ne pas compromettre ou décourager la production locale de produits alimentaires. Ce dilemme particulièrement difficile exige une analyse approfondie des facteurs structurels, des capacités de productivité agricole et des ressources et des institutions requises pour soutenir le développement de l'agriculture sur le long terme, tout en répondant aux besoins humanitaires urgents. En outre, on s'efforce de réglementer l'aide alimentaire dans le cadre des réformes du secteur agricole relevant des négociations du Cycle de Doha. Comme indiqué plus haut, les crédits à l'exportation pour les produits agricoles fournis par les pays développés ont aussi rendu plus difficile pour les producteurs des pays en développement d'affronter la concurrence à armes égales sur leurs propres marchés et sur le marché international. Sur ce plan là aussi, des efforts sont faits pour renforcer les disciplines multilatérales.

Contribution de la CNUCED

40. La CNUCED peut fournir aux pays en développement des conseils et un soutien pour le renforcement des capacités afin d'équilibrer les tensions entre sécurité alimentaire immédiate et souci de la sécurité alimentaire sur le long terme. À travers ses travaux sur les politiques pour les produits de base agricoles, par exemple, la CNUCED a aidé les pays en développement tributaires de ces produits de base à concevoir des politiques et des stratégies pertinentes pour doper la production agricole, y compris celle de cultures vivrières, pour la consommation locale et pour l'exportation. Ces dernières années, la CNUCED a mis l'accent dans ses travaux sur les politiques des produits de base qui peuvent aider à promouvoir les objectifs du Millénaire pour le développement et à réduire l'extrême pauvreté. En mettant à profit cette expérience et ce savoir-faire, la CNUCED peut aider les pays en développement et les principaux fournisseurs d'aide alimentaire à gérer l'aide alimentaire d'urgence de manière à répondre aux besoins urgents induits par les pénuries alimentaires, mais sans décourager la production locale de denrées alimentaires ni le développement de l'agriculture et du secteur des produits de base plus généralement.

C. Politiques de développement de l'agriculture et du secteur des denrées alimentaires

Problématique

41. La crise alimentaire a mis en relief la nécessité de revoir et de renforcer notablement le soutien au développement à la fois de l'agriculture et du secteur des produits alimentaires dans les pays en développement. À moyen et à long terme, la hausse des prix des produits alimentaires devrait procurer pour le développement de l'agriculture et le commerce des produits agricoles des gains qui renforceront les incitations à développer la production, augmenteront les revenus des pays exportateurs de produits alimentaires et dopèrent le développement rural en particulier. Mais pour que les pays en développement puissent mettre à profit ces opportunités, des mesures appropriées doivent être adoptées, aux niveaux national et international, pour permettre aux agriculteurs de ces pays de tirer un rendement suffisant de leur production. Dans les pays en développement tributaires des produits de base, toute relance du secteur des produits de base passe nécessairement par des politiques, des stratégies et des plans de développement global du secteur des produits de base agricoles, avec une dimension locale pour accroître la production et la compétitivité et une dimension internationale pour obtenir de meilleurs termes de l'échange pour les exportations et les importations de produits de base. En effet, dans beaucoup de pays en développement il n'y a pas de politiques nationale et sectorielle de développement du secteur des produits de base, ou bien lorsque ces politiques existent elles ne peuvent pas être appliquées faute de financement. Il faudrait donc procéder à des évaluations au niveau national (et régional) du profil du secteur des denrées alimentaires dans les différents pays, et prendre des mesures pour renforcer la production et la productivité. Dans beaucoup de pays aussi, il y a souvent au niveau des autorités une séparation des fonctions entre le ministère de l'agriculture, qui s'occupe du développement de l'agriculture au niveau national, et le ministère du commerce, qui s'occupe du commerce des produits agricoles. Un renforcement des liens entre le développement de l'agriculture et le commerce des produits agricoles au niveau national dans le cadre de l'actuel processus de mondialisation est nécessaire pour traiter plus efficacement les questions concernant l'agriculture. Il serait judicieux aussi de s'intéresser à nouveau aux mécanismes de coopération entre producteurs et consommateurs pour prendre en compte les préoccupations communes concernant la sécurité alimentaire et les prix des denrées alimentaires.

42. Les pays en développement ont de plus en plus besoin d'une agriculture durable, y compris pour les denrées de base. Souvent, les formes durables d'agriculture sont non seulement plus productives, mais indispensables pour adapter l'agriculture aux changements climatiques et pour atténuer les effets de ces changements. En outre, les produits issus de l'agriculture biologique sont très demandés sur le marché des produits alimentaires transformés. Et comme l'emploi de produits agrochimiques est interdit dans l'agriculture biologique, ce système de production est moins vulnérable aux chocs pétroliers. Enfin, comme ce système s'appuie sur les ressources locales et le savoir-faire traditionnel local, il atténue de plusieurs manières la vulnérabilité aux chocs extérieurs²⁸.

Contribution de la CNUCED

43. Au fil des années, la CNUCED a analysé la production agricole et le commerce des produits agricoles en général et spécifiquement dans les PMA. Elle a mis en relief la nécessité de renforcer le développement de l'agriculture dans les pays en développement pour faire face aux besoins alimentaires, atténuer la pauvreté et permettre aux pays de profiter de leurs avantages comparatifs et compétitifs naturels en matière d'agriculture pour commercer et se diversifier. La CNUCED a ainsi aidé à définir et à mettre en œuvre des politiques pour les produits de base qui visaient à assurer un meilleur équilibre entre production alimentaire et production non alimentaire (cultures commerciales) pour la consommation locale et pour l'exportation.

²⁸ L'Évaluation internationale des sciences et technologies agricoles pour le développement (IAASTD), un processus intergouvernemental associant plus de 400 experts sous le parrainage conjoint de la Banque mondiale, de la FAO, du FEM, de l'OMS, du PNUD, du PNUE et de l'UNESCO, a présenté son rapport final, «Agriculture – The need for Change», le 14 avril 2008. Il y est affirmé ceci: «Notre manière de cultiver notre nourriture devra changer radicalement pour mieux répondre aux besoins des pauvres et des affamés si nous voulons faire face à la croissance démographique et aux changements climatiques tout en évitant les bouleversements sociaux et un désastre environnemental.». Selon les auteurs: i) les progrès dans le secteur de l'agriculture avaient procuré des retombées bénéfiques très inégales et ils avaient un coût sur le plan social et environnemental; et ii) les producteurs agricoles devraient essayer d'utiliser des «méthodes naturelles», telles que l'assolement et les engrais organiques. Les auteurs proposaient de prêter davantage attention aux petits agriculteurs et aux pratiques culturelles durables, l'option de l'agriculture biologique étant spécifiquement mentionnée à plusieurs reprises.

II. Répondre aux problèmes critiques

Elle peut aussi identifier les obstacles à une meilleure sécurité alimentaire ainsi que les mesures viables permettant de surmonter ces obstacles, aux niveaux national, régional et international, dans une optique intégrée qui s'appuie sur les ressources locales et qui combine la composante marché intérieur et la composante marchés internationaux.

44. La CNUCED aidera à cet égard à élaborer des politiques nationales de développement des produits agricoles fondées sur une stratégie de développement proactive et dans le long terme de ce secteur. Il faudra pour cela renforcer les capacités institutionnelles, développer les relations en amont et en aval, améliorer la participation des petits producteurs aux chaînes de valeur, développer le cadre juridique et réglementaire, promouvoir les pratiques agricoles écologiquement durables et veiller à l'utilisation efficiente des ressources. Il faudra aussi une coordination, selon que de besoin, entre les stratégies nationales et les efforts de développement au niveau régional pour assurer les synergies. Au niveau international, compte tenu de sa vaste expérience dans le domaine de la coopération entre producteurs et consommateurs, la CNUCED peut aussi aider à évaluer la pertinence de tels mécanismes pour renforcer la sécurité alimentaire globale.

D. Règles commerciales et questions de politique commerciale

Problématique

45. Les produits alimentaires et agricoles sont considérés comme des denrées particulières, que la réglementation commerciale ne peut traiter comme les autres marchandises. Depuis le début du système commercial multilatéral, l'agriculture fait l'objet d'un régime spécial, qui n'est pas soumis à la totalité des restrictions commerciales. Le Cycle de négociations multilatérales de Doha devrait porter sur la réduction ou l'élimination des droits de douane sur les produits agricoles, sur les subventions internes qui faussent le jeu des échanges et sur la suppression des subventions à l'exportation.

46. Il y a plusieurs aspects de la politique commerciale qui intéressent la sécurité alimentaire. Le premier est celui des subventions à l'exportation des produits agricoles versées de longue date et des mesures d'appui qui faussent les échanges dans les pays développés et qui ont entravé le développement agricole de beaucoup de pays en développement et sans doute retardé leur réaction au niveau de l'offre. Le cours élevé et la forte demande de denrées

alimentaires, qui dissuadent les pays développés de verser des aides ou d'apporter d'autres formes de soutien, sont propices à une réduction substantielle, voire à la disparition progressive, de ces subventions dans le cadre des négociations du Cycle de Doha²⁹. Les ressources financières qui seraient ainsi libérées pourraient être affectées au développement agricole des pays en développement.

47. Le deuxième aspect à citer est celui de l'utilisation par les pays en développement des droits de douane sur les produits agricoles comme outil politique de promotion du développement agricole. Au cours des négociations de Doha, les États membres de l'OMC ont reconnu qu'il était nécessaire de ménager une certaine souplesse dans les politiques douanières touchant les produits agricoles pour assurer la sécurité vivrière, la stabilité des moyens de subsistance et le développement rural des pays en développement. On en a pour preuve la disposition qu'il est proposé d'adopter pour les produits spéciaux, selon laquelle les pays en développement seraient autorisés à ne pas réduire les droits à l'exportation – ou à les réduire dans une moindre proportion – lorsqu'ils frappent des produits indispensables à la sécurité alimentaire, à la stabilité des moyens de subsistance et au développement rural. Cela donnerait en outre aux pays intéressés toute latitude pour réduire les droits sur les produits alimentaires en fonction des nécessités de la gestion de la chaîne alimentaire et de la conjoncture des prix sur leur territoire. On retrouve la même idée dans le projet de mécanisme de sauvegarde spécial (MSS) qui permettra aux pays en développement d'accroître temporairement leurs droits au-delà de la fourchette prévue en cas de fléchissement anormal des prix ou d'afflux massif d'importations. La crise alimentaire globale actuelle a bien fait voir que les pays en développement devaient bénéficier d'une clause pour les produits spéciaux et d'un mécanisme de sauvegarde spécial.

48. Le troisième aspect de la politique commerciale est celui des mesures restrictives (taxe à l'exportation, contingentement, interdiction d'exporter) adoptées par certains pays. L'article XI du GATT de 1994³⁰ permet

²⁹ Il faut également que les subventions qui faussent les échanges soient éliminées dans toute la mesure possible, mais sans que soient perturbées la production et l'exportation à court terme de produits alimentaires d'un prix raisonnable en direction des pays en développement qui en importent.

³⁰ «Élimination générale des restrictions quantitatives».

II. Répondre aux problèmes critiques

d'appliquer des prohibitions ou restrictions à l'exportation pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires, et l'article 12 de l'Accord sur l'agriculture³¹ dispose que lorsqu'un État institue une nouvelle prohibition ou restriction à l'exportation, il doit prendre dûment en considération les effets de cette prohibition ou restriction sur la sécurité alimentaire des pays importateurs. Il met aussi en place une procédure de transparence. Ce dernier article ne s'applique qu'aux pays développés ou en développement qui sont exportateurs nets du produit alimentaire touché par la restriction ou la prohibition dont il s'agit. Les taxes à l'exportation ne sont pas expressément régies par les accords de l'OMC; autrement dit les pays ne peuvent imposer de droits à l'exportation que selon le principe de la nation la plus favorisée. Pourtant, certains pays qui ont récemment adhéré à l'OMC se sont engagés dans leur Protocole d'accession à faire disparaître ou à réduire les taxes frappant certains produits exportés. Ainsi donc, les pays exportateurs de produits alimentaires qui ont limité les exportations de ces produits en utilisant des mesures commerciales parce qu'ils étaient soucieux de réserver des denrées devenant rares aux besoins de la population locale peuvent le faire aussi sous le régime actuel de l'OMC. Mais cette façon de procéder aggrave la pénurie sur les marchés internationaux des produits alimentaires et avive la crise. Il faut que les pays qui exportent ou importent ces produits envisagent des accords de coopération alimentaire susceptibles de satisfaire les besoins des deux contractants, surtout en cas de pénurie alimentaire et/ou de hausse des prix. Il faudrait favoriser la coopération régionale dans ce domaine et promouvoir les accords commerciaux et la diversification des sources Nord-Sud et Sud-Sud.

49. Le quatrième aspect tient à ce que les pays en développement qui importent des produits alimentaires font face aux graves difficultés de balance des paiements et de financement que leur impose l'alourdissement de leur facture vivrière. Il faut à ce propos se demander comment on peut mettre effectivement en œuvre la Déclaration ministérielle de Marrakech sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du Programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, qui cherche à éviter la raréfaction des produits de base entraînée par la restriction de l'offre et la hausse des prix à court terme qui pourrait résulter de la libéralisation et de la réforme du commerce des produits agricoles.

³¹ «Disciplines concernant les prohibitions et restrictions à l'exportation».

50. Sur le plan de la politique commerciale, les droits de douane sont un outil précieux pour le développement agricole, l'industrialisation et l'augmentation des recettes publiques. Dans les pays en développement, ils ont quand même fléchi en raison des accords multilatéraux, régionaux et bilatéraux, des programmes d'ajustement structurel et des mesures prises de manière autonome. Il n'en reste pas moins qu'ils restent un instrument politique majeur pour beaucoup de pays en développement. Face à la crise alimentaire, les pays concernés pourraient réviser et rationaliser leur régime douanier et les taxes à l'exportation qui y sont associées pour assurer la disponibilité de denrées alimentaires importées à un prix accessible et promouvoir la production agricole (par exemple en réduisant les droits frappant les intrants agricoles: semences, engrais, tracteurs...). Par conséquent, le niveau des droits de douane imposés aux produits agricoles devrait être fixé à une limite laissant assez de latitude pour moduler les taux, afin par exemple de régler le problème de la mise au rebus de produits alimentaires, qui décourage les producteurs locaux.

51. Pour ce qui est des problèmes de concurrence dans l'agroalimentaire, il est évident qu'il reste beaucoup à faire au niveau national dans les pays en développement, ainsi que sur le plan de la coopération internationale. Les perspectives sont d'autant meilleures que l'on serait prêt en Europe à suivre la situation et à prendre éventuellement des sanctions en cas de conflit dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire³². L'attitude européenne ne serait pas sans rapport avec les répercussions de la hausse des prix alimentaires sur la consommation en Europe, mais l'occasion se présente d'aborder de front toutes les questions qui se posent le long de la chaîne alimentaire et agro-industrielle internationale, y compris la concentration des marchés, les pratiques anticoncurrentielles, le pouvoir d'achat, les droits de propriété intellectuelle sur les semences et autres intrants agricoles, la répartition de la valeur ajoutée le long de la chaîne d'approvisionnement et les incitations à long terme pour les exploitants des pays en développement. Pour que le travail de ces derniers soit plus intéressant sans que soit mis en péril le niveau de vie des consommateurs du reste du monde, il est d'une importance primordiale de combler le fossé entre le bénéfice que le paysan tire de sa récolte dans un pays en développement et le prix que le consommateur (y compris les autorités publiques qui achètent des volumes massifs de produits essentiels) devra payer. La politique de la concurrence aurait ici un rôle majeur à jouer.

³² Voir «Belgium plans probe as public takes *frite* over the price of chips», *Financial Times*, 22 mai 2008.

II. Répondre aux problèmes critiques

Contribution de la CNUCED

52. Depuis le lancement en 2001 du Cycle de négociations multilatérales de Doha par l'OMC, la CNUCED suit et évalue les négociations sous leurs divers aspects et du point de vue des effets qu'elles peuvent avoir sur le développement; elle alimente le débat intergouvernemental sur ces effets afin que se dégage un consensus sur les mesures à prendre pour dynamiser le développement; elle fournit aide et conseils en matière de politiques publiques aux pays qui participent aux négociations. Pour ce qui est des négociations sur l'agriculture par exemple, elle aide à leur demande les pays africains, les PMA, les ACP et les petites économies à cerner leur problématique du développement et à faire valoir les questions qui les touchent, notamment sur le plan de la sécurité alimentaire et de l'assouplissement des droits de douane, susceptibles de soutenir la capacité locale de production et de commercialisation de produits alimentaires, au cours des négociations détaillées, comme celles dont font l'objet les modalités de libéralisation. La CNUCED continuera de soutenir le dialogue intergouvernemental et d'épauler les pays en développement pendant les négociations commerciales de Doha afin de concourir à un résultat favorable au développement, qui facilitera l'accès aux produits alimentaires à court terme et à long terme.

53. Quant à la suite donnée à la décision ministérielle de Marrakech sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, la CNUCED et la FAO ont élaboré ensemble en 2003 une proposition tendant à créer un mécanisme de financement multilatéral des importations de produits alimentaires, afin d'alléger les contraintes de liquidités que connaissent les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, de renforcer le financement de l'importation de produits alimentaires et de faciliter les importations d'urgence. Dans la situation actuelle de crise alimentaire globale, cette proposition mériterait d'être reprise et examinée sérieusement³³.

³³ Cherchant des mécanismes efficaces de mise en œuvre des dispositions de la Décision de Marrakech, la FAO et la CNUCED ont élaboré les modalités d'une Facilité de crédit à l'exportation multilatérale afin d'aider les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires à financer l'achat

54. Il faut parallèlement éviter grâce à la coopération mondiale l'accumulation des mesures restrictives prises par divers pays, qui pourrait aggraver la crise et déclencher une régression économique plus marquée. Une coordination plus poussée entre pays exportateurs et pays importateurs et la CNUCED peut favoriser cette coopération internationale en provoquant le dialogue entre pays intéressés.

55. Si l'on évoque la politique commerciale dans son sens général, la CNUCED peut aider les pays en développement et leurs groupes régionaux à la réviser et à l'actualiser – sous l'angle notamment des droits de douane et des mesures connexes – et à mettre en place des politiques et des mesures de développement de l'agroalimentaire. Il est de fait que beaucoup de pays en développement ne disposent pas d'une politique commerciale précise même s'ils ne manquent pas de règlements et de dispositions. Il faut donc envisager d'élaborer une politique endogène, capable d'intégrer de façon cohérente les diverses actions et les multiples instruments par lesquels on peut promouvoir le développement agricole et l'industrialisation. La CNUCED peut aider les pays à définir cette politique dans une optique de développement s'étendant à la lutte contre la pauvreté et pour l'égalité des sexes, mais avec la sécurité alimentaire en son centre.

56. Avec sa longue expérience du droit et de la politique de la concurrence, avec la compétence que lui donne dans ce domaine l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives³⁴, compétence renforcée encore par le Consensus d'Accra, la CNUCED est singulièrement bien placée pour encourager les interventions contre les pratiques anticoncurrentielles dans le secteur agroalimentaire. Elle aide les pays en développement et leurs groupes régionaux à élaborer leur politique de la concurrence et à promouvoir l'intérêt du consommateur. Elle peut, en s'appuyant sur ses recherches et sur le consensus qu'elle sait susciter dans la sphère intergouvernementale, aider les pays à intégrer les facteurs relatifs à la sécurité alimentaire dans la formulation, la révision ou la mise en application de leur droit et de leur

de denrées de base. On trouvera des renseignements plus détaillés sur ce mécanisme et sur le financement des importations alimentaires dans le document intitulé «Le financement de niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires», Commodity Policy and Projections Service, Division des produits et du commerce international, FAO, 2003.

³⁴ Résolution 35/63 de l'Assemblée générale en date du 5 décembre 1980.

politique de la concurrence, et promouvoir la coopération internationale dans ce domaine.

E. Politiques de l'investissement et du développement des entreprises et développement agricole

Problématique

57. La demande de produits alimentaires ne cessant de croître et l'offre restant limitée ou ne progressant que lentement, la crise alimentaire actuelle ne sera pas surmontée si l'on n'investit pas davantage dans l'agriculture. Maintenant que la hausse des cours et la croissance persistante de la demande ont rendu profitable ce type d'investissement, les gouvernements devraient se doter aux niveaux régional et international des politiques nécessaires pour mieux mobiliser l'investissement interne et l'investissement étranger, et donner ainsi un bon coup de fouet à la production céréalière et vivrière d'ensemble et au développement des chaînes de création de valeur dans les pays en développement.

58. Un IED plus abondant et l'intervention des sociétés transnationales pourraient être des facteurs d'apaisement de la crise actuelle et apporter des réponses utiles, à condition que l'environnement politique s'y prête. Sur ce plan, la coopération entre les sociétés transnationales et les pays d'accueil devrait faire en sorte que les produits agricoles et vivriers qui en résultent soient mis à la disposition du marché local (c'est-à-dire du pays producteur); que les terres soient utilisées dans l'optique d'une exploitation durable; que les techniques appropriées (pas de surpâturage par exemple) soient utilisées et transférées aux producteurs locaux; que la rémunération de ces producteurs réponde aux signaux de prix du marché (sans compter la lutte contre l'exploitation de la main-d'œuvre et pour la protection sociale).

59. En ce qui concerne la coopération public-privé dans l'agriculture, il faudrait que l'environnement politique propice aux investissements et aux affaires dans la branche agro-industrielle comprenne, dans l'intérêt des entreprises locales et étrangères, un effort d'élucidation et de simplification des règles concernant notamment les régimes fonciers et l'exploitation des sols (sans porter préjudice aux titres des collectivités et des particuliers), de création et de maintien en fonctionnement des entreprises, d'obtention de licences d'exploitation et de respect de la réglementation de la protection

de l'environnement. Il faudrait en particulier mettre les petits exploitants en avant afin de faire participer et profiter au maximum les populations rurales locales. On pourrait également aider les pays en développement à renforcer leurs capacités de production agricole en procédant à des opérations de développement d'entreprises axées sur la production agricole et les activités connexes.

Contribution de la CNUCED

60. Dans le domaine de l'investissement, la CNUCED travaille sur les politiques et les institutions nécessaires à la mobilisation de l'investissement interne dans les secteurs productifs et à l'attraction de l'IED dans les mêmes secteurs. Elle aide aussi les pays en développement à se doter d'une politique et d'une stratégie de développement des entreprises. Elle peut par ce biais favoriser l'investissement dans l'agriculture et la production alimentaire en faisant adopter les politiques et les mesures susceptibles d'attirer l'investissement privé. Elle peut également donner des renseignements sur la manière dont les politiques et les techniques recommandées en matière d'IED peuvent attirer plus d'investissements dans la production agricole et sur ce qu'ils doivent faire pour que cet IED concoure au développement agricole par ses effets sur les capitaux, la technologie et l'emploi et par la mise en relations des entreprises étrangères et des entreprises nationales.

61. Au niveau intergouvernemental, la CNUCED peut favoriser la constitution de consensus et créer des mécanismes de coopération dans le cadre desquels le secteur privé, sociétés transnationales comprises, peut jouer un grand rôle dans l'apaisement de la crise alimentaire dans les pays où elles sont implantées. La CNUCED peut s'appuyer sur ses connaissances et ses compétences en matière d'investissement et d'impact de l'intégration verticale et de la structure du marché des produits de base pour aider les gouvernements des pays en développement à faire en sorte que la coopération avec des investisseurs privés dans le secteur agroalimentaire à toutes les étapes de la chaîne d'approvisionnement serve les fins du développement.

F. Politiques, technologies et développement agricole

Problématique

62. Les paysans des pays en développement ont beaucoup de mal à améliorer leur production et à relever leur productivité. Entre autres

II. Répondre aux problèmes critiques

difficultés, il y a le sol épuisé, l'eau rare et les pratiques agricoles traditionnelles. Mais certaines peuvent être surmontées, partiellement en tout cas, si l'on adapte les techniques agricoles modernes. Il peut être remédié à l'aridité des sols par l'engrais, qu'il soit chimique ou organique, et à la pénurie d'eau par de grands travaux hydrauliques, mais il s'agit là de solutions que beaucoup de pays ne peuvent se permettre et qui peuvent ruiner des villages et des écosystèmes entiers. Des technologies agricoles avancées combinées à des technologies à plus petite échelle mais bien pensées peuvent faire reflourir une terre desséchée. Pourtant, l'ignorance des technologies déjà éprouvées et la difficulté de se renseigner font obstacle à l'adoption de pratiques modernes dans les pays en développement. Il y a aussi la contrainte majeure qu'impose au transfert de technologie la nécessité d'évaluer, et éventuellement de modifier, telle ou telle technologie pour l'adapter au donné local.

Contribution de la CNUCED

63. Grâce à son travail dans le domaine de la science et de la technologie au service du développement, la CNUCED peut contribuer à éclairer la prise de décisions et à faire intervenir activement les bénéficiaires dans les choix opérés pour faire face à la crise alimentaire globale. Une poignée de grandes sociétés internationales ont mis au point des techniques, des procédés et des produits nouveaux facilement adaptables aux besoins de la production agricole qui intéresse les petits exploitants; pourtant, ces sociétés privées ont pour l'instant peu d'incitations commerciales à se lancer dans l'entreprise. Dans les pays en développement, les institutions publiques de R-D ont difficilement accès aux nouvelles technologies et manquent de ressources, mais elles ont une connaissance approfondie des variétés locales et des besoins des petits exploitants. Ce que fait la CNUCED dans le domaine du transfert de technologie peut rendre plus facilement accessibles les ressources agricoles scientifiques et technologiques couvertes par un droit d'exclusivité, surtout si on se concentre sur le transfert et l'adaptation de produits pour le bénéfice des petits exploitants du monde en développement dans une optique durable.

64. La CNUCED a aidé à enrôler la science et la technologie dans la lutte en faveur de la sécurité alimentaire en sa qualité d'organe assurant le secrétariat de la Commission de la science et de la technique au service du développement. Elle s'est concentrée dans ce domaine sur le rôle de la science et de la technologie dans un système intégré de gestion des terres,

sur le potentiel qu'offrent les biotechnologies pour l'amélioration et le renforcement des capacités de production alimentaire et de la durabilité, sur la collaboration et les réseaux de recherche nécessaires pour maintenir les liens entre les scientifiques expatriés des pays en développement et leur institution d'origine et réduire la fuite des cerveaux, ainsi que sur le réseau des centres d'excellence pour la formation à l'agronomie et aux applications des TIC dans l'agriculture. Il a tout récemment été proposé d'organiser un sommet mondial sur les technologies agricoles, sous le double patronage de la CNUCED et de la Commission de la science et de la technique au service du développement, afin de sensibiliser l'opinion à la nécessité d'adopter les technologies agricoles pour faire face à la crise alimentaire.

G. Politiques de coopération Sud-Sud pour le développement et le commerce agricoles

Problématique

65. La coopération Sud-Sud peut avoir des effets catalytiques puissants dans la lutte contre la crise alimentaire aux niveaux bilatéral, régional et interrégional entre pays en développement, et dans la préparation de la sécurité alimentaire. Elle peut en effet porter sur l'amélioration des conditions de financement des échanges; la mise en place de systèmes d'alerte avancée sur les pénuries alimentaires et les sources éventuelles de vivres; le commerce régional des denrées alimentaires entre pays voisins en excédent et en déficit vivriers; et les échanges de pratiques éprouvées, de technologies et de techniciens de la production agricole. Elle peut s'inscrire dans le cadre des organisations sous-régionales ou régionales de pays en développement, sous forme de programmes de développement de l'agroalimentaire et de programmes d'échanges. Elle offre un espace dans lequel les pays en déficit ou en excédent vivriers peuvent collaborer à des conditions mutuellement avantageuses et répondre aux besoins alimentaires de toutes les populations concernées sans compromettre l'avenir de l'exploitation des ressources naturelles ni les bénéfices que les collectivités locales peuvent en attendre.

66. La coopération triangulaire Sud-Sud pourrait également se développer pour répondre aux exigences de la sécurité alimentaire. On peut aider les pays en développement à saisir les occasions qu'offrent les capitaux du Sud prêts à s'investir dans le développement agricole. Par exemple, les fonds souverains constitués par les pays qui exportent de l'énergie pourraient être invités

II. Répondre aux problèmes critiques

à financer des investissements dans l'agriculture des pays en développement offrant un potentiel de production vivrière pour consommation interne et étrangère (y compris dans le pays d'origine du fonds souverain). C'est un tiers, par exemple une entreprise disposant des connaissances et des technologies nécessaires, qui serait en fait chargé de la production elle-même³⁵. Cela pourrait s'organiser sous forme de coopération entre gouvernements ou de partenariats entre secteur public et secteur privé. Il faut veiller aux conditions de cette coopération triangulaire, qui devraient permettre à toutes les parties en cause d'en tirer de justes et légitimes avantages.

67. Une autre solution consisterait à créer un guichet spécial pour la mise en valeur du secteur des matières premières dans les pays en développement, notamment les secteurs agricoles et agroalimentaires, dans le cadre de programmes de coopération pour le développement à plus long terme. Quand de tels programmes existent déjà, ils pourraient être sensiblement renforcés. On peut citer par exemple l'Accord de partenariat entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique d'une part et la Communauté européenne et ses États membres d'autre part (Accord de Cotonou), avec ses dispositions particulières sur le développement agricole, ou encore la coopération pour le développement entre le Japon et l'Afrique (Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique), ou enfin la loi des États-Unis sur la croissance et le potentiel de l'Afrique.

³⁵ À la douzième session de la Conférence par exemple, il a été proposé de lancer un projet prototype dans le cadre duquel l'Oman fournirait l'appui financier au développement agricole captif du Ghana afin de répondre aux besoins alimentaires des deux pays, en exploitant le vaste capital d'eau et de terres du pays et en le combinant avec les technologies appropriées et les capacités institutionnelles créées par un autre pays en développement, le Brésil ou l'Inde par exemple, ayant l'expérience de ces questions. L'Arabie saoudite s'est également déclarée disposée à entreprendre des initiatives au Soudan. D'autre part, un pays peuplé comme l'Inde, où la demande de produits alimentaires va croissant, s'est dit désireux de se procurer éventuellement des denrées auprès de pays en excédent ou à investir (en termes financiers, techniques et technologiques) dans les pays qui sont dotés des ressources en terre et en eau nécessaires à la production alimentaire dont l'Inde a besoin. La Chine envisage de son côté d'inciter ses entreprises à investir dans les pays en développement pour en tirer les produits alimentaires destinés au marché chinois.

Contribution de la CNUCED

68. C'est dès sa création en 1964 que la CNUCED s'est attachée à promouvoir la coopération économique et commerciale entre pays en développement. Elle a acquis des compétences et une expérience approfondies de la coopération, du commerce Sud-Sud de marchandises, de services et de produits de base, et de la création des capacités aptes à soutenir les institutions commerciales. Elle peut donc aider les groupes sous-régionaux et régionaux de pays en développement de l'Amérique latine et des Caraïbes, de l'Asie et du Pacifique, et de l'Afrique à étudier et promouvoir les politiques et les stratégies favorables au développement de l'agriculture et au commerce des produits agricoles. Elle aide à leur demande les pays en développement à analyser les accords commerciaux Nord-Sud-Sud et les politiques et les stratégies en cours d'élaboration les plus favorables à leurs intérêts.

69. Elle peut aider les pays en développement à évaluer en termes précis et à mettre en place des politiques et des mesures de promotion du développement et du commerce agricoles, notamment dans le cas particulier des denrées alimentaires. En soutenant les instruments interrégionaux de promotion du commerce – par exemple le Système global de préférences commerciales (SGPC) –, la CNUCED aide ses membres à tirer pleinement profit des dispositions des accords, s'agissant notamment des termes de l'échange dans le commerce des articles alimentaires, et à obtenir de nouvelles concessions dans les négociations du troisième cycle actuellement en cours. Elle peut offrir aux pays en développement un espace où se rencontrer et débattre des mesures communes Sud-Sud à prendre face à la crise alimentaire et élaborer pour un terme plus lointain des mesures de création d'offre et de capacités d'échange dans l'agriculture et la production vivrière.

70. Comme elle soutient aussi le Réseau mondial de banques d'import-export et d'institutions de financement du développement (G-NEXID), la CNUCED peut favoriser l'adoption de solutions innovantes pour attirer l'investissement Sud-Sud et financer le secteur alimentaire dans de bonnes conditions. Le réseau G-NEXID est un partenariat lancé en mars 2006 par les banques d'import-export et les institutions financières de développement, avec l'appui de la CNUCED. Il a pour but de faciliter

le commerce Sud-Sud, le financement du développement, les relations d'investissement, la créativité et la recherche, ainsi que les mises en réseau³⁶.

H. Politiques de soutien financier du développement agricole

Problématique

71. Les pays en développement exposés à la crise alimentaire doivent être secondés dans la recherche et l'exploitation des mécanismes de financement du développement agricole déjà en existence. La crise alimentaire l'a bien montré: le développement du secteur agroalimentaire ne peut se faire sans soutien financier, lequel peut prendre diverses formes.

72. L'Accord de l'OMC sur l'agriculture offre aux États membres des solutions pour améliorer la productivité en adoptant certaines mesures de soutien. Les pays en développement qui auraient pu le faire n'y ont pas suffisamment recouru, faute principalement de ressources financières. Pour ce qui est des pays en développement qui importent des produits alimentaires et qui lancent une agriculture vivrière locale, on pourrait envisager de les autoriser à recourir aux subventions dites de la «catégorie verte»³⁷ (comme le prévoit l'annexe II à l'Accord sur l'agriculture) par exemple pour investir dans les équipements (routes rurales, lieux de stockage, etc.), la formation des exploitants aux gains de productivité, la recherche agronomique, l'aide alimentaire interne et la constitution de réserves vivrières. Les pays en développement importateurs de produits alimentaires peuvent aussi être aidés à utiliser à plein les subventions de la «catégorie verte» au bénéfice des exploitants à faible revenu et mal dotés en ressources (ce qui est permis par l'article 6.2 de l'Accord sur l'agriculture) pour payer les intrants agricoles (engrais, semences de qualité, carburants, hydraulique, ...). Si ces pays procèdent ainsi, avec l'appui financier des donateurs, cela peut renforcer la production agricole, rendre les produits alimentaires plus accessibles et faire reculer la pauvreté. L'expérience de certains pays en développement montre que le soutien apporté aux exploitants qui achètent leurs intrants

³⁶ Le réseau G-NEXID compte actuellement 23 membres d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe de l'Est. Pour plus amples renseignements, consulter le site Web www.gnexit.org.

³⁷ Subventions qui ne faussent pas les échanges ou n'entraînent que des distorsions minimales.

par les pouvoirs publics a été favorable à la production vivrière et a permis aux bénéficiaires de fournir le marché interne, et même d'exporter. Dans les négociations du Cycle de Doha qui portent sur l'agriculture, on examine actuellement la possibilité d'étendre, à l'intention des pays en développement, les mesures relevant des subventions de la «catégorie verte».

73. L'investissement public et privé est un préalable indispensable, qui peut exercer un effet catalytique sur le développement agricole et la production vivrière des pays en développement et obtenir les gains de productivité dont ces pays ont cruellement besoin. C'est l'investissement public dans l'agriculture qui a permis la Révolution verte que le monde en développement a connue dans les années 70, en Asie et en Amérique latine spécialement. Le soutien dont les agriculteurs bénéficiaient s'est affaibli ou tari, même dans ces pays, sur le plan des institutions, des techniques, des intrants et des équipements. En Afrique, la Révolution verte n'a pu se déclencher en raison de l'évolution négative de ces facteurs.

74. Il faut mettre un terme à cette négligence et s'intéresser davantage au financement de l'agriculture dans l'optique de la sécurité alimentaire. On peut envisager une double approche: d'une part, élimination rapide et générale de toutes les subventions faussant les échanges et de toutes les mesures d'appui dans les pays avancés, comme on l'a déjà vu; d'autre part, aide aux pays à faible revenu importateurs nets de produits alimentaires. Il faut d'urgence augmenter l'APD destinée à l'agriculture des pays en développement et mettre en œuvre les politiques agricoles; soutenir les institutions – y compris les banques de développement agricole – qui assurent le financement de la production vivrière; développer la recherche agronomique, notamment en soutenant les établissements spécialisés pour qu'ils avancent dans leurs travaux et en diffusent les résultats³⁸; tendre à diffuser en temps réel l'information sur les réserves alimentaires, y compris les denrées de base; construire les équipements d'infrastructure, notamment

³⁸ La première vague de la Révolution verte, telle qu'elle se poursuit dans des pays comme le Brésil (EMBRAPA) et l'Argentine, tient à la révolution technologique et à la recherche agronomique. Il n'y a pas encore, dans la plupart des pays en développement, de services de vulgarisation et d'appui technique assurés par une administration publique. Les biotechnologies ont soulevé pour les pays en développement de nouvelles difficultés d'accès, de calcul coûts-avantages et d'impact, hormis le cas des variétés à fort rendement résistant aux parasites mais y compris les organismes génétiquement modifiés (OGM).

II. Répondre aux problèmes critiques

pour les réseaux de transport et de logistique, et le stockage et le transport des produits alimentaires. Cet effort aiderait les pays à faire face aux coûts de l'adaptation à court et à moyen terme qu'exige l'augmentation de leur facture de produits alimentaires importés. Cette aide doit prendre la forme de dons. L'aide qui cherche à épauler un pays à moyen et à long terme devrait viser les secteurs productifs (agriculture si possible). Idéalement, elle prendrait la forme de dons, mais elle pourrait aussi être accordée à des conditions de faveur – pourvu qu'elle ait réellement pour objet de créer un flux de revenus ayant l'agriculture pour source.

Contribution de la CNUCED

75. Aux négociations de Doha et dans le cas des subventions agricoles, la CNUCED peut aider à mener et approfondir l'analyse des diverses modalités des subventions – celles de la «catégorie verte» – ainsi que leurs effets sur la production et le commerce agricoles, et à résoudre ces questions dans un sens permettant aux pays en développement d'y trouver leur intérêt. La CNUCED soutient également les pays en développement qui participent aux négociations commerciales multilatérales et régionales à analyser et élaborer leur politique commerciale agricole dans le sens des besoins de leur propre développement, en matière notamment de sécurité alimentaire. De plus, elle peut aider les pays en développement à sélectionner les secteurs agricoles, à définir les mesures d'appui et à les articuler avec la stratégie générale de développement et d'échanges.

76. Pour ce qui est de l'aide à l'agriculture et à la mise en valeur du secteur des produits de base, la CNUCED peut concourir à la coordination de l'assistance fournie en collaborant avec les donateurs et les autres partenaires pour promouvoir des activités communes dans le cadre de programmes de sécurité alimentaire et de développement des cultures commerciales analogues à ceux dont on a parlé plus haut. Par exemple, la CNUCED est l'un des partenaires d'exécution du Programme Tous ACP de la Commission européenne relatif aux produits de base agricoles. Enfin, des programmes «Aide pour le commerce» peuvent être mis au point pour mettre en valeur le secteur des produits de base, et exécutés par la CNUCED en consultation avec les pays bénéficiaires, de façon à atteindre les objectifs de l'aide.

77. Plusieurs manifestations de haut niveau ont été organisées pour présenter la problématique des produits de base lors de la préparation de la douzième session de la Conférence, par exemple l'Initiative mondiale relative

aux produits de base et la table ronde sur «Le renouveau des produits de base au XXI^e siècle». Elles ont été l'occasion d'exprimer des demandes de collaboration et de donner des conseils en matière de pratiques à suivre et d'idées concrètes susceptibles de faire des produits de base, denrées agricoles comprises, une source plus dynamique et plus abondante de croissance économique, de développement et de progrès pour les exploitants mal dotés et les pays en développement tributaires de matières premières. Parmi les considérations principales qui ont été évoquées, il y avait le relèvement de la capacité de production, l'enrichissement de la chaîne de valeur, l'accès au financement et l'appui à la création d'infrastructures. La CNUCED participera à l'élaboration et au lancement de certaines actions dans ces domaines aux côtés d'autres parties prenantes.

I. Développement des marchés des produits de base

Problématique

78. Il est nécessaire de faciliter l'accès des petits exploitants et des autres agents de la chaîne alimentaire aux instruments de gestion financière et de gestion du risque. Un financement permettrait à ces exploitants de se procurer plus facilement les intrants nécessaires et d'augmenter les investissements au niveau de l'exploitation, de relancer la productivité et de faire valoir leurs biens afin d'acquérir de la résistance. Ces investissements au niveau de l'exploitation comprennent l'équipement hydraulique, la mécanisation des instruments aratoires, l'entreposage, le transport et la gestion des comestibles (afin de réduire les pertes après récolte), etc. Les autres agents de la chaîne d'approvisionnement ont aussi besoin d'investissements et de capital actif pour améliorer l'efficacité d'ensemble de la chaîne et mettre les produits alimentaires à la disposition des consommateurs ou des exportateurs. Comme les services financiers agricoles sont peu développés, il faut mettre au point de nouveaux produits spécialement conçus pour soutenir la production et la commercialisation des denrées alimentaires qui faciliteront l'investissement tout en réduisant le risque: crédit-bail, assurance et garanties, produits financiers adossés aux produits de base, etc. Les gouvernements devraient donc veiller à ce que ces services financiers soient disponibles et exécutés dans les règles de l'art par des institutions financières professionnelles.

79. On ne sait pas grand-chose de l'effet qu'exercent les fonds spéculatifs sur le cours des denrées alimentaires, mais il est clair que le faible niveau des stocks et les erreurs de politique sont favorables au jeu de beaucoup

II. Répondre aux problèmes critiques

de spéculateurs. Il faut à cet égard assujettir la politique financière et le marché des denrées aux principes de la commercialisation efficiente, du bon comportement du marché et de la surveillance, afin de réduire le risque de spéculation excessive sur ce marché.

80. On s'est également demandé si les bourses aux marchandises avaient un impact sur la sécurité alimentaire. Il n'est pas inutile d'approfondir la question. Une bourse aux marchandises est un marché sur lequel des acheteurs et des vendeurs échangent des contrats de livraison d'un produit, selon des règles et des procédures fixées par la bourse elle-même. Dans un pays développé, elle fait en général office de plate-forme d'échange de produits dérivés, d'options ou de contrats à terme normalisés prévoyant une livraison future. Dans un pays en développement, elle peut agir de diverses autres façons pour stimuler les échanges dans le secteur des produits de base. Cela peut se faire avec d'autres instruments que les produits dérivés, par exemple les opérations «cash» ou «spot» avec livraison immédiate, les contrats sur la base des reçus d'entrepôts, l'enregistrement des opérations commerciales, etc. Les bourses qui organisent un marché «spot», par exemple, peuvent offrir un lieu où se rencontrent ceux qui se trouvent sur le marché des matières physiques (producteurs ou entreprises de transformation) et leurs partenaires commerciaux. Concentrant les opérations en un même endroit, une bourse réduit les coûts de transaction et fait épargner aux acheteurs et aux vendeurs le temps et les ressources qu'ils consacraient sinon à la recherche d'une partie ayant des intérêts inversement complémentaires des leurs. De surcroît, les entités publiques peuvent acheter et vendre plus facilement et de façon plus transparente, ce qui va dans le sens de la sécurité alimentaire du pays.

Contribution de la CNUCED

81. Il y a des années que la CNUCED travaille aux instruments de financement des produits de base et de gestion des risques, car elle cherche à renforcer l'aide financière dont bénéficie l'agriculture et à aider les exploitants pauvres à trouver les moyens financiers qui les aideront à produire et vendre leur récolte à des conditions équitables. Elle peut fournir des compétences, ainsi que les renseignements et les connaissances qu'elle a accumulés, aux pays qui cherchent les moyens de renforcer les flux financiers destinés au développement de l'agriculture vivrière et de faciliter les échanges (internes et internationaux) de ses produits.

82. La CNUCED peut également présenter une analyse approfondie des moyens de faire face aux effets négatifs de la spéculation financière sur les denrées alimentaires – par exemple en encadrant les placements spéculatifs –, et concourir aux initiatives coordonnées sur le plan international qui seraient prises à cette fin.

83. La CNUCED a aussi aidé les pays en développement à évaluer l'impact et à préparer la création de bourses aux marchandises. Avec ses compétences, elle peut donner des avis autorisés sur la manière d'exploiter une bourse afin de faciliter la commercialisation et le développement des produits de base, notamment dans le secteur alimentaire, et sur la manière dont les exploitants tirent effectivement bénéfice du système. Elle peut également veiller à ce que les instruments de gestion du risque et les bourses obéissent au principe de la réduction du risque de spéculation excessive. Ces instruments sont l'obligation d'exécuter avec livraison les contrats relatifs aux produits de base, les mesures de surveillance et de réglementation concernant par exemple les réserves alimentaires, qui évitent les attaques spéculatives, le contrôle continu des capitaux spéculatifs, la fixation d'un plafond pour les positions boursières et la modification des obligations en matière de dépôt de garantie des opérations à découvert.

84. Pour ce qui est de l'information sur les produits de base, la CNUCED a mis au point le site Web InfoComm. Il cherche à promouvoir la transparence des marchés, à faire mieux comprendre la structure du secteur et à rendre plus accessibles les analyses décisives pour l'élaboration de politiques efficaces de production, de mise en marché, de traitement et de financement des produits de base. Il donne aux exploitants directement accès à l'information sur le coût des divers produits et devrait donc rendre plus faciles les opérations qui les touchent. Il pourra même être élargi à d'autres cultures vivrières.

J. Biocarburants et sécurité alimentaire

Problématique

85. Les rapports entre biocarburants et sécurité alimentaire ne sont pas simples et il faut les analyser avec soin. À court terme, il faudrait sans doute que les États-Unis et l'Union européenne assouplissent les proportions de mélange fixées pour leurs biocarburants afin de ralentir la hausse des prix des produits alimentaires qu'entretiennent les espérances des investisseurs quant

II. Répondre aux problèmes critiques

à l'avenir de cette branche industrielle. Ils devraient aussi diversifier davantage l'origine des biocarburants dans leur stratégie. Permettre que le commerce de ces produits s'intensifie réduira non seulement la pression des prix sur les matières premières énergétiques (maïs et oléagineux) mais aussi les coûts à engager pour atteindre les proportions établies. Enfin, cela offrira aux pays en développement la possibilité de produire et d'exporter des biocarburants vers les pays qui en ont besoin. À long terme, un effort d'investissement plus soutenu dans les capacités de production des pays en développement, en particulier la productivité des petites exploitations agricoles, assurera un meilleur équilibre entre la production de biocarburants et les récoltes vivrières et aidera au développement et à l'apparition de biocarburants de deuxième génération susceptibles de limiter la concurrence directe entre vivres et carburants qui touche les biocarburants de la première génération.

86. Parallèlement, le recours aux biocarburants peut être dans beaucoup de pays en développement, s'il s'inscrit dans une stratégie prudente, un facteur de sécurité énergétique et en même temps de sécurité alimentaire. Ces biocarburants peuvent aider à diversifier les sources d'énergie nécessaires au développement, réduire la facture énergétique et libérer des fonds pour consolider la sécurité alimentaire. Ils sont aussi un moyen d'attirer de nouveaux investissements et de nouvelles technologies dans l'agriculture et offrir aux exploitants pauvres une deuxième source de revenus.

Contribution de la CNUCED

87. Selon son approche «gagnant-gagnant» du commerce et du développement durable, la CNUCED réalise depuis 2005 une Initiative biocombustibles et diverses activités (par exemple l'African Biofuels and Renewable Energy), dans le cadre de son action dans ce secteur. Au titre de l'Initiative, elle aide les pays en développement à élaborer leur politique et leur stratégie des biocarburants en évaluant soigneusement leur viabilité au regard des autres sources d'énergie, leurs effets positifs sur les importations de carburants fossiles, sur le changement climatique et sur le revenu, et ce à quoi il faut renoncer en termes de sécurité alimentaire et dans d'autres domaines prioritaires du développement national. La CNUCED va également procéder à des études sur les biocarburants à l'intention de plusieurs pays en développement qui le lui ont demandé. Elle peut donc fournir des analyses et des avis techniques pour éclairer le débat sur la sécurité alimentaire et les biocarburants, du point de vue notamment de la nature des biocarburants dont

Répondre à la crise alimentaire globale

il est question, des matières premières utilisées et des technologies mises en œuvre, et sur le point de savoir si la terre, l'eau et d'autres ressources ne sont pas détournées de la production vivrière. Enfin, la CNUCED peut soutenir les mécanismes mis au point sur le plan multilatéral pour que les avantages que comporte l'expansion de la production de biocarburants dans le monde soient compatibles avec les objectifs concurrents que sont la sécurité alimentaire, la protection de l'environnement (du climat surtout) et la lutte contre la pauvreté.

III. Conclusion: la crise alimentaire est un signal d'alerte

88. La récente crise alimentaire peut être considérée comme une alerte et, pour les pays en développement, peut-être comme l'occasion de réagir aux déséquilibres systémiques de la production et du commerce agricoles dans le monde, déséquilibres anciens auxquels on doit le problème d'aujourd'hui. Elle a bien fait apparaître des tensions propres à ce secteur qui montrent que celui-ci est réputé différent de tous les autres. C'est en fin de compte une défaillance du développement qui est au cœur de la crise et s'il ne peut y être remédié, la crise deviendra permanente. Il faut notamment pour l'éviter régler le sort des distorsions fondamentales et des politiques viciées qui caractérisent le secteur agricole et jeter les bases de la sécurité alimentaire et du développement durables. Mais il faut viser bien au-delà de la simple aide d'urgence et prévoir le soutien stratégique des exploitants, pour les inciter à profiter des perspectives qu'ouvrent la hausse des cours et le renforcement des volumes. Il faudra par conséquent repenser fondamentalement les politiques agricoles et, plus généralement, les politiques de développement, pour faire de cette crise un épisode porteur.

89. Les réactions devront viser à la fois le court terme et le long terme, puisque la crise elle-même a des causes et des conséquences à la fois immédiates et structurelles. Il va sans dire que la priorité la plus urgente, la toute première, consistera à faire en sorte que des vivres suffisants soient présents dans les régions qui en ont besoin. Les organismes humanitaires et les institutions d'aide d'urgence, dont la FAO et le PAM, s'occupent très bien de cette question. Mais, cela ne suffit pas encore. Il faudra aussi régler les raisons plus profondément enracinées dont il a été question plus haut. Comme il est dit dans l'Accord d'Accra (par. 115) conclu à l'issue de la douzième session de la Conférence, «Les pays en développement devraient poursuivre des stratégies de développement qui soient compatibles avec leur situation propre dans le cadre d'un État catalyseur.». Le rôle de cet État catalyseur, qui consisterait à lancer des politiques volontaristes pour dynamiser le secteur productif, serait d'une importance particulière dans un domaine aussi vital que l'agriculture et la production vivrière dans les pays en développement, et plus particulièrement dans ceux qui sont tributaires de matières premières et les PMA. L'Accord insistait sur l'importance de la gouvernance et de la cohérence régionales et internationales, et des enjeux du commerce international, ce qui vaut aussi pour les diverses réactions face à la crise alimentaire globale.

90. Cela étant, la CNUCED recommande les mesures qui suivent qui, dans la perspective du commerce et du développement, abordent à la fois la question de la fourniture de denrées alimentaires suffisamment abondantes aux pays qui en ont besoin et celle du dénouement de la crise selon des solutions durables:

a) Renforcer les systèmes et les mécanismes d'approvisionnement alimentaire aux niveaux national et régional, et voire mondial, afin de réduire les coûts de transaction, notamment ceux de l'importation des produits alimentaires et du financement des achats à l'extérieur;

b) Promouvoir les instruments financiers et les règlements utiles au développement du secteur alimentaire, réduire au minimum la spéculation excessive sur les bourses des matières premières et les marchés à terme;

c) Veiller à ce que l'aide alimentaire d'urgence soit distribuée sans compromettre la production vivrière locale en créant des désavantages commerciaux;

d) Aider les pays en développement à se doter d'une stratégie générale des produits de base, y compris les denrées alimentaires, couvrant des politiques douanières et commerciales cohérentes et intégrées dans les politiques et les plans plus généraux de développement national ou régional;

e) Renforcer les capacités de production et de conditionnement des pays en développement dans le secteur agroalimentaire i) en développant les politiques nationales relatives aux produits de base; ii) en organisant l'investissement dans la production et les infrastructures agricoles (réseaux de transport, chaîne du froid, entreposage, etc.); iii) en renforçant la production agroalimentaire ainsi que les réseaux de distribution et les institutions de soutien;

f) Faire aboutir rapidement les négociations du Cycle de Doha en prévoyant des dispositions relatives à l'agriculture axées sur le développement qui faciliteront l'émergence et la consolidation du secteur agricole des pays en développement;

III. Conclusion

g) Favoriser les modèles durables d'agriculture susceptibles d'améliorer la sécurité alimentaire et de lutter contre la pauvreté du petit paysannat tout en réduisant la subordination aux intrants à base de pétrole et en concourant à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ses effets;

h) Intensifier la coopération Sud-Sud, notamment la coopération commerciale et la coopération triangulaire Sud-Sud, sous forme d'instruments visant tout particulièrement à répondre aux nécessités de la sécurité alimentaire et du développement agricole;

i) Développer l'investissement public et privé et l'APD visant le développement agricole, les activités de R-D et l'innovation technologique ainsi que l'agriculture biologique;

j) Améliorer la prise des décisions concernant les options technologiques face à la crise alimentaire globale, en faisant circuler plus largement une information de qualité et en faisant activement participer les bénéficiaires;

k) Élaborer et mettre en application des politiques de la concurrence stimulant la production nationale tout en protégeant le bien-être du consommateur, en veillant notamment à ce que les pays en développement, y compris leurs petits producteurs, s'intègrent dans des chaînes de valeur agricoles et vivrières mondiales, dans des conditions justes et équitables;

l) Analyser soigneusement la viabilité économique et environnementale des procédés de production et de traitement d'autres matières énergétiques biocombustibles, les subventions et les mesures commerciales prises dans ce domaine et les éventuels rapports de celui-ci avec celui de la sécurité alimentaire;

m) Veiller à ce que les tendances de la production, du commerce et de la consommation de produits alimentaires évoluent dans un sens plus équitable et plus avantageux pour les femmes et les filles.

**Tableau 1. Commerce des denrées alimentaires en pourcentage
du revenu national, par grands groupes de pays, 2000-2007**

	Importations nettes en pourcentage du PIB			Importations brutes en pourcentage du PIB			Exportations brutes en pourcentage du PIB		
	2000	2006	2007	2000	2006	2007	2000	2006	2007
Ensemble du monde	0,1	0,0	0,0	1,1	1,3	1,4	1,0	1,2	1,4
Économies développées	0,1	0,1	0,0	0,9	1,2	1,3	0,9	1,1	1,3
Amérique	-0,2	-0,1	-0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,9
Asie	0,9	0,9	1,1	0,9	1,0	1,2	0,1	0,1	0,1
Europe	0,1	0,2	0,2	1,6	1,9	2,0	1,4	1,7	1,8
Océanie	-3,1	-2,3	-2,1	0,7	0,7	0,8	3,8	3,0	3,0
Économies en développement	0,0	-0,2	-0,2	1,7	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8
Économies en développement: Afrique	1,4	1,2	1,6	2,7	2,5	2,9	1,4	1,3	1,3
Afrique du Nord	2,3	1,9	2,3	3,4	3,1	3,5	1,1	1,2	1,2
Afrique australe	-0,5	-0,1	0,1	1,2	1,3	1,5	1,7	1,5	1,4
Afrique orientale	0,2	0,7	1,5	2,9	3,7	4,3	2,7	3,0	2,7
Afrique occidentale	1,4	1,6	1,9	2,7	2,8	3,1	1,3	1,2	1,2
Afrique centrale	3,6	2,0	2,0	4,1	2,1	2,2	0,5	0,2	0,1
Économies en développement: Amérique	-0,9	-1,6	-1,9	1,2	1,2	1,3	2,1	2,8	3,1
Amérique du Sud	-1,7	-2,9	-3,2	0,8	0,7	0,7	2,5	3,6	4,0
Amérique centrale (Mexique compris)	0,2	0,3	0,7	1,7	1,9	2,3	1,5	1,6	1,6
Caraïbes	2,1	2,2	2,7	3,6	2,9	3,3	1,5	0,7	0,6

	Importations nettes en pourcentage du PIB			Importations brutes en pourcentage du PIB			Exportations brutes en pourcentage du PIB		
	2000	2006	2007	2000	2006	2007	2000	2006	2007
Économies en développement: Asie	0,2	0,1	0,2	1,6	1,4	1,5	1,4	1,3	1,3
Asie du Sud	0,2	-0,1	0,1	1,1	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9
Asie de l'Est	0,4	0,4	0,5	1,2	1,2	1,2	0,9	0,8	0,7
Asie occidentale	1,7	0,9	1,1	2,5	1,9	2,1	0,8	1,0	1,0
Asie du Sud-Est	-1,7	-1,9	-1,8	2,5	2,4	2,6	4,2	4,3	4,5
Économies en développement: Océanie	1,7	1,1	1,6	5,1	4,7	5,7	3,4	3,6	4,1
Économies en transition	1,2	0,9	0,7	2,4	1,9	1,8	1,1	1,0	1,1
Asie	0,9	0,8	0,8	2,8	2,1	2,1	1,9	1,4	1,3
Europe	1,3	0,9	0,6	2,3	1,9	1,7	1,0	1,0	1,1
Afrique subsaharienne, hors Afrique du Sud	1,3	1,5	1,9	3,2	3,0	3,3	1,9	1,5	1,4
PMA	2,1	1,8	2,1	3,7	3,4	3,6	1,6	1,6	1,5
Pays sans littoral	0,3	0,3	0,5	3,0	2,7	2,9	2,7	2,4	2,4
Petits pays en développement insulaires	2,1	1,6	2,4	5,7	5,2	5,8	3,6	3,5	3,3
Pays pauvres très endettés	0,9	1,7	2,3	3,9	4,1	4,7	3,0	2,4	2,4
Pays du Groupe G-7	0,2	0,3	0,2	0,8	0,9	1,0	0,6	0,7	0,9

Sources: COMTRADE, *Bulletin des prix des produits de base*; Statistiques des prix de la FAO; estimations du secrétariat de la CNUCED.

Tableau 2. Facture des importations de céréales des pays à faible revenu en déficit vivrier, par région et par produit
(en milliards de dollars)

	2000-2003	2007-2008 (estimation)
Afrique	6,5	14,6
Asie	7,0	15,4
Amérique latine et Caraïbes	0,3	0,7
Pays à faible revenu en déficit vivrier	14,0	31,2
Blé	7,8	19,1
Céréales secondaires	3,3	5,2
Riz	3,0	7,0

Source: CNUCED, «Le renouveau des produits de base au XXI^e siècle» (TD/428).



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

UNCTAD/OSG/2008/1/Corr.1
17 novembre 2008

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

RÉPONDRE À LA CRISE ALIMENTAIRE GLOBALE

**Les politiques essentielles pour le commerce, l'investissement et les produits
de base afin d'assurer la sécurité alimentaire durable
et d'atténuer la pauvreté**

Rectificatif

Page 10, paragraphe 16, remplacer à la septième ligne

entre 1961 et 2003 n'a évolué que de 0,1 %, contre 0,6 % environ dans les pays en développement dans leur ensemble.

par

entre 1961 et 2006 n'a augmenté que de 0,19 %, contre 1,27 % dans les autres pays en développement.
