

Libéraliser les échanges pour nourrir les pauvres

Comment combattre la faim dans le monde en réduisant le protectionnisme

John Nash et Donald Mitchell

LA POLITIQUE commerciale n'a pas l'air, à première vue, d'être l'arme idéale contre la faim. Mais l'élimination de barrières protectionnistes coûteuses est peut-être l'un des meilleurs moyens de subvenir aux besoins alimentaires des pauvres. Le monde produit des denrées alimentaires en quantité plus que suffisante pour nourrir tous ses habitants. Or, environ 840 millions de personnes, soit un sixième de la population mondiale, sont victimes de malnutrition. L'immense majorité d'entre elles (environ 92 %) souffrent de malnutrition chronique, et non de la faim aiguë qui fait la une des journaux lorsque surviennent des catastrophes naturelles ou d'origine humaine.

Ce problème tient en partie au fait que les pays aussi bien développés qu'en développement sont obsédés par l'idée que le meilleur moyen d'assurer la sécurité alimentaire est d'augmenter la production vivrière nationale au lieu d'accroître les revenus. Dans les pays en développement, cette préoccupation a été aggravée par les aides massives à la production agricole des pays industrialisés, lesquelles ont créé d'énormes distorsions sur les marchés alimentaires mondiaux (voir *Pleins feux, F&D*, septembre 2004). C'est une obsession qui a nui à la fois aux politiques nationales et aux négociations commerciales du cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

La libéralisation des échanges mondiaux n'est que l'une des armes de l'arsenal contre la faim, mais sa contribution peut être très importante, car elle réduit le coût des produits alimentaires dans les pays protectionnistes et stimule l'économie mondiale, aidant ainsi des millions de personnes à sortir de la pauvreté. C'est pourquoi il est essentiel que les négociations de



Doha débouchent sur un accord prévoyant la réduction des obstacles au commerce de produits alimentaires dans les pays riches et pauvres. Le présent article examine comment mettre à profit la politique commerciale pour lutter contre la pauvreté et la faim et trace les grandes lignes d'action à suivre pour réduire l'insécurité alimentaire dans les pays en développement.

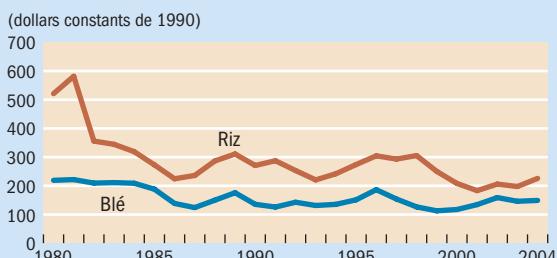
Une production en hausse

La production de denrées alimentaires, les stocks et la capacité d'exportation de ces produits ne sont pas à la racine du problème de la malnutrition. Les prix des céréales ont baissé ces vingt-cinq dernières années en raison des excédents mondiaux.

Graphique 1

Des céréales à moindre prix

Le prix réel des céréales a fortement baissé depuis 1980.



Source : Banque mondiale, Groupe des perspectives de développement.



Silos à riz au Brésil.

commerciaux, qui peuvent voir leur revenu augmenter à court terme, n'en tireront pas d'avantages à long terme, par exemple sous forme d'une réduction sensible de l'écart entre leur revenu et celui du secteur non agricole; celle-ci ne pourra provenir que de mesures propres à accroître la productivité agricole et à faciliter le déplacement de la main-d'œuvre.

Les responsables voient souvent dans le protectionnisme un substitut à l'adoption de mesures plus productives à l'appui de l'agriculture, tel l'accroissement des dépenses au titre de l'éducation, de l'infrastructure, de la recherche et de l'assistance technique agricoles. Aussi ne font-ils rien pour mettre en place un système de distribution alimentaire plus efficace qui leur permettrait de réagir plus rapidement aux urgences alimentaires. Les simulations ont montré que le remplacement de la taxe sur la consommation implicite qui découle du protectionnisme par une taxe explicite équivalente et le placement du produit de cette taxe dans la recherche agricole peuvent être énormément bénéfiques en accroissant l'emploi, le revenu et la consommation, surtout alimentaire (Diaz-Bonilla *et al.*, 2003).

Par ailleurs, le protectionnisme encourage indirectement les agriculteurs à poursuivre la production de cultures vivrières de faible valeur au lieu de s'orienter vers des cultures d'exportation non traditionnelles de haut rapport, moyen plus efficace d'accroître leur revenu et d'échapper à la pauvreté. L'absence de production pour l'exportation réduit à son tour la faculté du pays d'acquérir des devises et compromet sa capacité structurelle d'importer des denrées alimentaires et autres produits. De plus, lorsqu'un grand nombre de pays en développement protègent leur production vivrière en prélevant des droits à l'importation, ils dressent en fait des obstacles importants aux échanges Sud-Sud. Bien que l'application temporaire de mesures de sauvegarde limitées puisse se justifier pour les pays en développement qui prélèvent de faibles droits à l'importation, en général les obstacles au commerce de produits alimentaires réduit la sécurité alimentaire des consommateurs pauvres; d'ailleurs, même les avantages temporaires qu'en tirent les producteurs se dégradent à long terme, car le protectionnisme empêche une utilisation plus productive des ressources d'investis-

En dépit d'une réduction des superficies consacrées à leur culture dans le monde, en particulier dans les cinq plus grandes régions exportatrices — États-Unis, Union européenne (UE), Canada, Australie et Argentine —, les prix réels du blé ont diminué d'environ 34 % et ceux du riz de près de 60 % (graphique 1). La campagne 2004/05 devrait voir la production mondiale de céréales progresser de 8 %, augmentation (en glissement annuel) la plus forte en vingt-six ans, sous l'effet d'une hausse des rendements et d'une amélioration des conditions de culture dans les régions victimes de la sécheresse depuis plusieurs années. Comme la consommation ne devrait s'accroître que de 2 %, l'élan donné à la production de céréales devrait faire augmenter leurs stocks.

Bien que l'offre mondiale soit adéquate, un grand nombre de pays appliquent, en partie du fait du niveau relativement faible des prix mondiaux, des droits sur les importations alimentaires et protègent la production intérieure à coût élevé. Si cela est vrai à la fois pour les pays industrialisés et pour les pays en développement, c'est surtout sur ces derniers que retombe le coût de leurs politiques protectionnistes et de celles des pays riches. Le protectionnisme alimentaire se traduit par une hausse des prix intérieurs, laquelle nuit surtout aux consommateurs pauvres, dont les dépenses alimentaires sont hors de proportion. Le protectionnisme ne bénéficie pas dans une mesure égale aux pauvres des zones rurales, dont deux groupes sont laissés pour compte : ceux qui ne possèdent pas de terres cultivables, mais doivent payer un prix plus élevé en tant que consommateurs; et ceux qui possèdent des terres, mais ne produisent pas à des fins commerciales. Même les producteurs

Graphique 2

Une politique de fermeture

Les grands exportateurs restreignent parfois les exportations en période d'envolée des prix mondiaux des produits alimentaires.

(prix nominaux du blé aux États-Unis, en dollars la tonne)



Sources : Département de l'agriculture des États-Unis et Banque mondiale.

sement publiques et privées et pousse les autres pays à réagir en se protégeant eux aussi.

Outre l'insécurité alimentaire chronique, les perturbations temporaires de la production alimentaire causées par les catastrophes naturelles ou d'origine humaine suscitent à juste titre des préoccupations, et cette raison est parfois avancée pour justifier l'adoption de mesures protectionnistes en vue de stimuler la production alimentaire intérieure. Cependant, l'impact de ces perturbations pourrait être atténué par d'autres mesures visant à constituer un certain volant de réserves (monétaires ou en nature), à améliorer les circuits de distribution et à réformer l'aide alimentaire, lesquelles seraient plus efficaces et moins coûteuses que les efforts de stimulation de la production alimentaire. Dans la mesure où les perturbations tiennent au fait que les pays exportateurs limitent leurs exportations en période d'envolée des cours mondiaux (graphique 2), les pays en développement devraient agir dans le cadre de l'OMC pour assurer l'inclusion dans l'accord de Doha d'une disposition à l'encontre de tels comportements.

Accroître le revenu

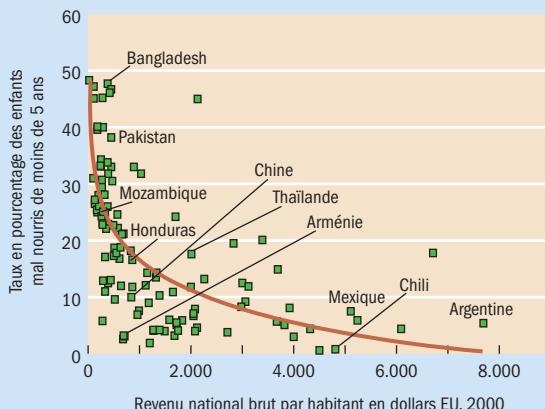
Comme l'insécurité alimentaire chronique tient principalement à l'insuffisance du pouvoir d'achat des pauvres, la question essentielle est de savoir comment donner aux pauvres la possibilité d'acquérir un revenu suffisant pour répondre à leurs besoins, qu'ils consomment des produits d'origine nationale ou étrangère. Ici, la libéralisation des échanges peut avoir un impact important, car elle ouvrirait les marchés aux producteurs des pays en développement, qui pourraient non seulement vendre leurs produits à un prix plus élevé, mais aussi acheter du matériel de production plus moderne et accroître par ce faire leur productivité et leur revenu. Mais il faut pour cela que les pays en développement comme les pays développés se montrent résolument en faveur d'une vaste libéralisation dans les négociations commerciales de Doha. La réussite de ces négociations pourrait fortement bénéficier au monde en développement et aider des millions de personnes à sortir de la pauvreté (Banque mondiale, 2003). Dans les négociations de Doha, toutefois, les discussions concernant la sécurité alimentaire restent centrées sur la production intérieure, comme en témoigne l'appel lancé, au cours de ces négociations, en faveur d'une plus grande souplesse à l'égard des pays en développement — ou de sous-catégories de pays, telles que les pays importateurs nets de produits alimentaires —, qui demandent à être exemptés des obligations générales pour pouvoir maintenir à un niveau élevé les barrières à l'importation des produits alimentaires relevant de la rubrique «produits spéciaux» ou de la «boîte développement».

L'attention portée sur la production intérieure est peut-être un vestige du passé, de l'époque où le système mondial de distribution alimentaire était moins développé, où les importations alimentaires étaient principalement la responsabilité d'entreprises d'État souvent inefficaces et où des politiques macroéconomiques peu solides faisaient planer le spectre de la pénurie de devises à un moment où les importations alimentaires étaient des plus nécessaires. Mais, dans les conditions actuelles, la stratégie devrait viser à réduire la pauvreté, et non à accroître la production alimentaire intérieure. Une stratégie globale de lutte contre la faim doit certes comporter de nombreux éléments, dont l'éducation nutritionnelle, les infrastructures de

Graphique 3

Combattre la faim

Plus le revenu moyen est élevé, plus le nombre d'enfants mal nourris est faible.



Sources : UNICEF et estimations des services de la Banque mondiale.

santé et la protection sociale, mais la principale cause de la malnutrition est la faiblesse du revenu (graphique 3). S'il est difficile de trouver un exemple de pays où un grand nombre de personnes ont pu échapper à la pauvreté, mais ont encore faim par manque de production alimentaire locale, on peut évoquer sans peine le cas de pays qui sont parvenus à l'autosuffisance alimentaire au niveau national — et détiennent même d'importants stocks excédentaires —, mais où un grand nombre de pauvres souffrent encore de la faim.

Mettre à profit la libéralisation du commerce

À l'évidence, en matière de sécurité alimentaire, les négociations de Doha sur la libéralisation des échanges doivent être centrées non plus sur l'utilisation du système commercial à des fins d'autosuffisance alimentaire, mais sur son rôle dans l'accroissement des revenus des pauvres. En outre, pour mettre à profit l'occasion historique ici offerte, les négociations doivent être plus ambitieuses. Les pays en développement peuvent aussi prendre des mesures unilatérales indépendamment du cycle de négociations. Les priorités seraient les suivantes :

- Par l'accord de Doha, tous les pays — riches et en développement — doivent s'engager à abaisser les taux (plafonds) consolidés sur les denrées alimentaires et autres produits agricoles pour réduire sensiblement les droits appliqués. Cette mesure doit aller de pair avec un mécanisme spécial de sauvegarde ou de protection contingente pour les pays en développement, que ceux-ci peuvent invoquer lorsque les cours mondiaux sont exceptionnellement bas ou que les importations augmentent fortement (voir encadré).

- Chaque pays en développement doit renforcer la sécurité alimentaire des ménages en abaissant les droits appliqués aux importations alimentaires. Pour en atténuer les effets négatifs sur les petits producteurs qui ont une capacité d'adaptation limitée, la mise en place d'un filet de sécurité ou d'un dispositif d'aide transitoire pourrait s'avérer nécessaire. En principe, ces réformes sont souhaitables même en l'absence de négociations

Pourquoi protéger la production alimentaire

Bien que l'un des moyens de parvenir à la sécurité alimentaire soit d'éliminer les obstacles à l'importation, les pays en développement qui consentent à abaisser sensiblement les droits consolidés dans le cadre de l'OMC devraient être autorisés, lorsque les cours mondiaux sont exceptionnellement bas, à invoquer des mesures spéciales temporaires pour protéger la production. Tandis que les pays riches protègent leurs producteurs de la forte volatilité des marchés agricoles par des filets de sécurité de toutes sortes, les pays pauvres ne peuvent pas se permettre de faire pareil. Aussi les pays en développement chercheront-ils d'autres moyens de protéger les producteurs de cultures de substitution aux importations.

Dans l'idéal, cette protection devrait être assurée par des paiements directs non liés à la quantité d'intrants utilisés ou à celle des biens produits, et non par un relèvement des droits à l'importation. Mais, compte tenu des réalités budgétaires, il faudra probablement recourir à une augmentation de ces droits. Cependant, tout relèvement des droits dans le cadre de ce mécanisme spécial devrait être d'une durée limitée, d'une ampleur modérée et applicable seulement en de rares occasions. Ces contraintes auront au moins pour effet de réduire le plus possible le biais intrinsèque de la protection à l'encontre des exportations. D'ailleurs, cette politique commerciale relativement neutre sans protection ou presque des produits de substitution aux importations ne nuirait pas à la production alimentaire. Dans nombre de pays, les agriculteurs pratiquent traditionnellement la pluriculture, et la production de cultures de rapport leur permet d'acheter des moyens modernes de production alimentaire. Il existe donc une corrélation empirique positive entre le revenu tiré des cultures de rapport et la production alimentaire. Cette relation est plus étroite dans les pays pauvres où le revenu non agricole est plus limité.

multilatérales, mais, dans la pratique, elles seront politiquement plus faciles à réaliser si les négociations débouchent sur un accord prévoyant la réduction par les pays industrialisés de leurs subventions et de la protection à la frontière.

- Les stratégies de développement rural doivent centrer l'action, ainsi que les investissements propres à accroître la productivité et les services de soutien, sur la croissance des revenus ruraux et l'amélioration du contexte de la production agricole en général (y compris les exportations), et non sur l'augmentation de la production alimentaire. Dans nombre de pays en développement, il faut accroître les investissements dans l'agriculture, mais d'une manière propre à créer des conditions d'égalité dans lesquelles les agriculteurs peuvent prendre des décisions de production objectives.

- L'imposition ou le contrôle des exportations par les pays exportateurs de produits alimentaires en période d'envolée des cours mondiaux est une pratique qui doit être limitée par l'accord de Doha.

- Le dumping par les pays riches des excédents de production, à titre d'aide alimentaire aux pays en développement dans un contexte de surproduction, doit lui aussi être maîtrisé par l'accord, car il compromet la production alimentaire et le fonctionnement des circuits de commercialisation de ces pays.

- Les pays en développement doivent abaisser unilatéralement les obstacles réglementaires et à la frontière au commerce des intrants agricoles tels que les graines, engrains, produits chimiques et équipements.

- Indépendamment du cycle de Doha, les pays en développement doivent abaisser les obstacles au commerce régional transfrontalier des produits alimentaires et s'efforcer d'en réduire les coûts. Comme les chocs sur l'offre alimentaire dans des pays limitrophes ne sont pas en parfaite corrélation, les flux d'échanges régionaux peuvent aider à stabiliser l'offre et les prix.

- Une vaste libéralisation des échanges internationaux pourrait donner lieu à une hausse structurelle des cours mondiaux des produits alimentaires, ce qui pourrait avoir un effet négatif sur les consommateurs pauvres. Cependant, le temps d'adaptation devrait être largement suffisant, car les effets structurels se feront sentir progressivement à mesure que les accords seront appliqués. Dans les pays qui prélèvent actuellement des droits sur les importations alimentaires, l'effet intérieur d'une hausse des cours mondiaux peut être compensé par un abaissement des droits. Dans d'autres pays, il se peut qu'un filet de sécurité soit nécessaire pour protéger les groupes les plus vulnérables. En outre, les cours mondiaux deviendront moins volatils (Tyers and Anderson, 1992), et les producteurs et consommateurs pourront ainsi mieux gérer les risques. Néanmoins, un groupe d'experts de l'OMC explore à l'heure actuelle les moyens d'aider les consommateurs pauvres à faire face à une hausse éventuelle des cours.

Le système commercial international a clairement un rôle à jouer dans la lutte contre la faim, mais les gouvernements et négociateurs doivent regarder au-delà des effets à court terme du protectionnisme et s'efforcer d'instaurer un système ouvert qui permet à tous les êtres humains d'avoir un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive. ■

John Nash est Conseiller en matière de produits et de commerce, Département du développement rural, à la Banque mondiale.

Donald Mitchell est économiste en chef, Groupe des perspectives de développement, à la Banque mondiale.

Bibliographie :

Banque mondiale, 2003, "Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda" (Washington).

Bruinsma, Jelle (ed.), 2003, "World Agriculture: Towards 2015/2030" (Rome: Food and Agriculture Organization).

Diaz-Bonilla, Eugenio, Xinshen Diao, and Sherman Robinson, 2003, "Thinking Inside the Boxes: Protection and Investments in the Development and Food Security Boxes," contributed paper to international conference "Agricultural Policy Reform and the WTO: Where Are We Headed?" Capri, June 23–26, 2003.

États-Unis, Department of Agriculture, Foreign Agricultural Services, 2004, "Grain: World Markets and Trade" (Washington).

Gisselquist, David, Carl Pray, and John Nash, 2002, "Deregulating the Transfer of Agricultural Technology," World Bank Research Observer, Vol. 17, No. 2, p. 237–65.

Organisation de coopération et de développement économiques, 2004, Perspectives agricoles de l'OCDE, 2004–2013 (Paris).

Tyers, Rodney, and Kym Anderson (eds.), 1992, "Disarray in World Food Markets: A Quantitative Assessment" (Oxford: Cambridge University Press).