

ÉCHANGES ET TRANSFORMATION DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES

Points saillants

- Les échanges internationaux sont essentiels à la sécurité alimentaire et à la nutrition, ils fournissent des moyens d'existence à des millions de personnes et ils jouent un rôle important dans l'amélioration de la durabilité environnementale du système alimentaire.
- Pour tirer profit des échanges en limitant le plus possible le risque de corrélations négatives, il faut une politique cohérente. Il est essentiel que le cadre de la politique commerciale soit transparent, prévisible et fondé sur des règles.
- Les responsables de l'action publique devraient s'abstenir de recourir à des restrictions à l'exportation. Les mesures de soutien existantes dans le secteur agroalimentaire devraient être réorientées vers l'investissement dans la productivité, la durabilité et la résilience.

De quoi s'agit-il ?

Les systèmes alimentaires désignent l'ensemble des éléments et activités liés à la production et à la consommation. Les échanges internationaux forment la clé de voûte du système alimentaire mondial. En faisant passer des produits alimentaires des régions excédentaires vers les régions déficitaires, ils peuvent permettre de compenser les déficits de production et de diversifier l'offre alimentaire, évitant ainsi une trop forte exposition des consommateurs aux chocs affectant la production intérieure. En plus d'être un facteur de sécurité alimentaire, les échanges ouvrent des débouchés économiques aux producteurs, exploitants agricoles et petites et moyennes entreprises (PME) compris. Pour autant que des politiques appropriées soient en place, ils peuvent aussi favoriser l'atténuation du changement climatique et la durabilité.

Les impacts des échanges sont toutefois complexes et peuvent donner lieu aussi bien à des synergies qu'à des corrélations négatives. Ainsi, comme l'intensité d'émission de carbone de la production agricole varie selon les pays, les produits et les producteurs, les échanges ne contribuent pas automatiquement à la réduction des émissions de gaz à effet de serre si des politiques complémentaires ne sont pas en place. En outre, ils peuvent accentuer les inégalités à l'intérieur des pays ou en engendrer de nouvelles, par exemple en raison de l'accès plus limité des petits producteurs au crédit et aux technologies modernes.

Ce sont ces possibles corrélations négatives qui poussent souvent les pouvoirs publics à intervenir sur les marchés agroalimentaires par des mesures ciblant les échanges agricoles et des mesures de soutien interne. Cependant, beaucoup de dispositions aujourd'hui en place sont inefficaces ou imposent des coûts élevés aux producteurs et aux consommateurs d'autres pays. Il a par exemple été démontré que les restrictions à l'exportation alimentaire entraînent des hausses de prix et aggravent l'instabilité des prix mondiaux, menaçant la sécurité alimentaire et la nutrition des populations fragiles.

Que devrait faire les responsables de l'action publique

Pour tirer profit des échanges en limitant le plus possible le risque de corrélations négatives, il faut une politique cohérente. De nombreux objectifs de l'action publique peuvent être atteints plus efficacement en adoptant des mesures complémentaires qu'en restreignant les échanges. Les décideurs devraient aussi s'engager à préserver l'ouverture des marchés, investir dans la transparence et la facilitation des échanges et veiller à ce que le cadre d'action soit transparent, prévisible et fondé sur des règles.

S'engager à préserver l'ouverture des marchés

Lors de la crise des prix alimentaires de 2007-08, la situation délétère a été aggravée par les mesures de restriction des exportations, qui ont été un facteur d'instabilité et d'incertitude. À l'inverse, durant les premières semaines de la pandémie de COVID-19, les responsables de l'action publique se sont engagés à préserver l'ouverture des marchés. Début 2022, les pays ont pourtant de nouveau eu recours à des restrictions des exportations alimentaires dans le contexte des hausses de prix. Les responsables de l'action publique devraient :

Mettre en œuvre la Décision ministérielle adoptée récemment à la douzième session de la Conférence ministérielle de l'OMC (CM12), qui prévoit de ne pas imposer de prohibitions ou restrictions à l'exportation de produits alimentaires achetés à des fins humanitaires non commerciales par le Programme alimentaire mondial (PAM).

S'abstenir d'imposer des restrictions ou prohibitions des échanges de produits alimentaires, en accord avec la Déclaration ministérielle de la CM12.

Investir dans la transparence pour réduire le plus possible les perturbations des échanges mondiaux

Les investissements dans la transparence réalisés en période de stabilité s'avèrent très rentables lorsque surviennent des événements inattendus. L'expérience acquise à l'occasion de la pandémie de COVID-19 et de l'invasion de l'Ukraine par la Russie a montré que la transparence est primordiale pour réduire l'incertitude et éviter des décisions malavisées et des mesures publiques contre-productives.

Le [Système d'information sur les marchés agricoles](#) (AMIS) donne accès à des données fiables et à jour sur la situation des marchés des cultures de base, assure le suivi des politiques publiques et améliore la coordination internationale. Les responsables de l'action publique devraient :

- Continuer de soutenir les travaux de l'AMIS par des financements stables et élargir son domaine d'activité aux marchés des intrants agricoles, à d'autres produits ou à la logistique des échanges alimentaires mondiaux.

Faciliter les échanges pour libérer leur potentiel

Il existe de nombreux moyens de faciliter les échanges internationaux, que ce soit en s'alignant sur des normes internationales comme celles définies dans les [Codes et Systèmes agricoles de l'OCDE](#) ou en rationalisant les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et en améliorant la coordination entre organismes SPS et services douaniers. Les responsables de l'action publique devraient :

- Soutenir les travaux menés par le Comité SPS pour déterminer des moyens d'améliorer la mise en œuvre de l'Accord SPS, conformément à la Déclaration ministérielle adoptée à la CM12 de l'OMC.
- Harmoniser les normes au niveau international et collaborer avec le secteur privé pour réduire les coûts de mise en conformité.
- Accélérer les échanges agricoles et alimentaires par le recours à des solutions numériques pour les documents commerciaux, la certification de la qualité des semences et les certificats SPS.
- Optimiser la reconnaissance d'équivalence des systèmes SPS pour raccourcir les procédures d'approbation de produits.

Élaborer des politiques cohérentes pour gérer les corrélations négatives

Les échanges agroalimentaires touchent à de nombreux domaines de l'action publique, dont l'environnement, la santé, le développement rural et la coopération pour le développement. Pour limiter le plus possible les corrélations négatives entre différents objectifs, les décideurs devraient appliquer des politiques complémentaires au lieu de faire appel à des mesures de restriction des échanges. À titre d'exemple, ils devraient :

- Recourir à des mesures de protection sociale, en complément des mesures de libéralisation des échanges, afin de compenser les conséquences de la concurrence des importations pour ceux qui en pâtissent.
- Investir dans les infrastructures rurales et dans les systèmes de connaissances et d'innovation agricoles pour traiter les contraintes affectant l'offre, stimuler la productivité et améliorer l'accès au marché.

- Promouvoir le Guide OCDE-FAO pour des filières agricoles responsables et les approches connexes relatives au devoir de diligence, ainsi que la transparence concernant les performances environnementales, sociales et de gouvernance (ESG) des entreprises agroalimentaires

Réorienter les politiques existantes vers l'investissement dans la productivité, la durabilité et la résilience

Les politiques agroalimentaires existantes faussent souvent les échanges sans pour autant s'attaquer efficacement aux défis de l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition, des moyens d'existence et de la durabilité environnementale.

Comme le montre l'OCDE dans la dernière édition de son rapport [Politiques agricoles : suivi et évaluation](#), les 54 pays examinés ont consacré 817 milliards USD au soutien au secteur agricole durant la période 2019-21. La grande majorité de ce soutien est apportée aux producteurs à titre individuel, au travers de mesures qui maintiennent artificiellement les prix intérieurs des produits agricoles au-dessus des prix internationaux, ou au travers de paiements liés à la production ou à l'utilisation d'intrants sans contraintes. Les responsables de l'action publique devraient réorienter ces politiques et, en l'occurrence :

- Supprimer progressivement les interventions visant les prix et le soutien aux producteurs qui fausse les marchés et les échanges.
- Cibler les mesures de soutien du revenu sur les ménages agricoles le plus en difficulté, dans le cadre des filets de protection sociale appliqués dans l'ensemble de l'économie.
- Réorienter la dépense publique vers les investissements dans les systèmes d'innovation qui profitent aux producteurs, aux consommateurs et à la société dans son ensemble.
- Investir dans les données, les outils et les compétences nécessaires pour rendre le secteur plus résilient face à des aléas de plus en plus variés, dont les événements météorologiques extrêmes.

Pour en savoir plus

OCDE (2021), « Digital opportunities for Sanitary and Phytosanitary (SPS) Systems and the trade facilitation effects of SPS Electronic Certification », *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, No. 152, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/cbb7d0f6-en>.

Moisé, E. et S. Sorescu (2021), « Trade facilitation in perishable agro-food products: A feasibility study for addressing at-the-border challenges », *OECD Trade Policy Papers*, No. 254, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/a2995a7a-en>.