



Entrepôt de blé près d'Al Qamishli, en Syrie.

# Assurer la sécurité alimentaire

*Maros Ivanic et Will Martin*

**A** PRÈS une hausse vertigineuse à la fin de 2007 et au début de 2008, les prix des principaux produits agricoles restent nettement supérieurs à leur niveau moyen des dernières décennies, malgré les baisses récentes. Pour de nombreux experts, des facteurs comme la nouvelle demande de produits alimentaires axée sur la production de biocarburants maintiendront les prix élevés. Ce serait une mauvaise nouvelle pour les pauvres et quasi pauvres, qui consacrent une grande part de leurs revenus à l'alimentation de base. Selon nos estimations, les hausses de prix enregistrées de 2005 au premier trimestre de 2008 ont accru de plus de 100 millions le nombre de pauvres, tout en améliorant la situation des vendeurs nets de denrées alimentaires (Ivanic and Martin, 2008).

D'après certains spécialistes et décideurs, la cherté de la nourriture et les pénuries dans certains pays pauvres résultent, au

moins partiellement, de la libéralisation des échanges agricoles mondiaux, qui a encouragé le remplacement de la production nationale d'aliments de base par des cultures d'exportation à plus haute valeur ajoutée. Pour renforcer la sécurité alimentaire en s'assurant que la population soit nourrie, les autorités devraient-elles adopter des mesures commerciales et autres pour stimuler la production intérieure et accroître l'autosuffisance?

Selon le lauréat du prix Nobel Amartya Sen, sécurité alimentaire n'est pas synonyme d'autosuffisance. Elle ne dépend pas du lieu de production des aliments, mais de leur accessibilité (Sen, 1981). L'analyse des grandes famines du XX<sup>e</sup> siècle montre que l'insécurité alimentaire peut sévir malgré l'abondance de nourriture dans un pays. De plus, les autorités peuvent améliorer la sécurité en permettant des importations alimentaires pour éviter la hausse des prix.

**Il faudrait compléter la politique commerciale par d'autres mesures pour rendre la nourriture accessible à tous**

La politique commerciale, nationale et mondiale, influe sur la sécurité alimentaire, mais n'est que l'un des moyens de déterminer l'accès des pauvres à l'alimentation. Au moment où le monde tente de relancer les négociations pour réduire les obstacles aux échanges, nous examinons la sécurité alimentaire à court et à moyen terme dans les pays en développement ainsi que ses liens avec la politique commerciale.

### Sécurité alimentaire à court terme

L'inaccessibilité, même temporaire, de l'alimentation constitue une grave menace pour les pauvres, qui ne peuvent guère réduire leurs autres dépenses quand l'alimentation s'enchérit, et qui n'ont souvent ni épargne, ni possibilité de s'endetter pour traverser une crise. À court terme, les gouvernements ont le choix entre trois options principales : établir un dispositif de protection sociale, intervenir pour réduire les prix alimentaires et assurer l'approvisionnement en stockant.

## «L'amélioration durable de la sécurité alimentaire dépend largement de la progression soutenue du revenu réel des pauvres.»

Les mesures sociales — aide alimentaire d'urgence ou transferts aux pauvres — peuvent en principe cibler les plus nécessiteux. Elles ont donc moins d'effets secondaires que les mesures visant à baisser les prix pour tous et elles peuvent être efficaces, que les difficultés proviennent ou non des prix alimentaires. En revanche, les mesures de réduction de ces prix sont souvent inefficaces face à de nombreux problèmes de sécurité alimentaire, notamment ceux qui résultent du recul de la production agricole en cas de sécheresse.

Les actions visant à diminuer les prix alimentaires internes, comme les taxes à l'exportation ou la baisse des droits à l'importation, sont faciles à appliquer. Suite à l'envolée mondiale des prix des aliments de base, fin 2007 et début 2008 (graphique 1), quelque 45 % des pays en développement ont réduit les droits de douane et/ou les taxes à la consommation, tandis que près de 30 % ont imposé des restrictions, notamment fiscales, sur les exportations alimentaires (Wodon and Zaman, 2008). Mais ces actions peuvent avoir des effets inattendus. Ainsi, une restriction d'exportation qui abaisse le prix interne du riz fait aussi diminuer la production et augmenter la demande en période de pénurie, pénalise les riziculteurs pauvres et favorise les consommateurs aisés.

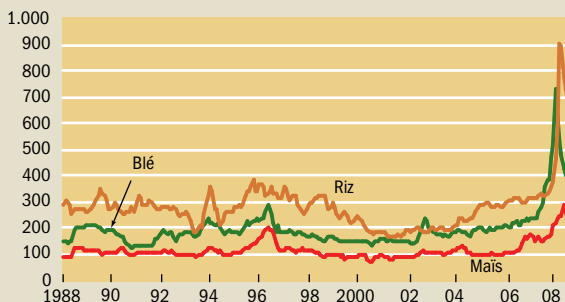
Les politiques visant à isoler le marché alimentaire national de l'évolution des prix mondiaux tendent aussi à favoriser la montée des prix qu'elles cherchent à enrayer. Les restrictions imposées aux exportateurs fin 2007 et début 2008 ont

Graphique 1

### Un phénomène durable?

Les prix des principaux aliments de base ont fortement augmenté à la fin de 2007 et au début de 2008.

(dollars par tonne)



Source : Banque mondiale, base de données sur les cours des produits de base.

contribué à la flambée des cours mondiaux. On pourrait les supprimer ou les assouplir pour atténuer les tensions sur les prix. En avril 2008, quand l'Ukraine a annoncé l'allègement du contrôle des exportations, le prix du blé a immédiatement reculé de 18 % (Chauffour, 2008).

Les stocks publics permettent de pallier une insécurité alimentaire à court terme, mais ils sont coûteux et difficiles à gérer. L'incertitude est générale quant au niveau des stocks requis et aux prélèvements à faire à tout moment. De plus, la gestion des stocks peut être déstabilisante si, comme cela semble avoir été le cas en 2008, les autorités essaient d'en constituer ou de les accroître quand les prix sont élevés. Le plus important est que l'existence de stocks ne suffit pas à garantir la sécurité alimentaire, qui est conditionnée par l'accès des pauvres à la nourriture, que l'on utilise ou non les stocks publics.

### Sécurité alimentaire à long terme

L'amélioration durable de la sécurité alimentaire dépend largement de la progression soutenue du revenu réel des pauvres. Pour y parvenir, il faudrait appliquer des politiques de développement relevant la productivité de leurs actifs. Une vaste libéralisation des échanges peut accroître la productivité et les revenus en assurant un bon ciblage des investissements et en favorisant le changement technologique. Mais elle doit s'accompagner d'une stratégie de développement — consistant à créer un cadre juridique adéquat et à investir dans des biens publics comme la recherche-développement, la santé, les infrastructures, l'éducation et une protection sociale de base pour aider les ménages défavorisés à surmonter les chocs. L'investissement dans la recherche et le développement en milieu rural est très rentable et peut accroître le revenu des agriculteurs tout en réduisant les prix à la consommation.

La libéralisation commerciale au niveau national peut souvent abaisser les prix intérieurs, sauf quand elle comporte une réduction des taxes à l'exportation ou des subventions à l'importation. Les effets d'une libéralisation mondiale sur un

pays donné sont plus complexes. Ils dépendent de l'incidence nette de facteurs qui se compensent : hausses des prix mondiaux et réduction des barrières commerciales nationales.

Dans le passé, les pays en développement taxaient leur agriculture au profit des zones urbaines, imposant d'ailleurs les exportations que les importations pour contenir les prix. Mais, cela a changé au cours des 50 dernières années, selon un rapport récent de la Banque mondiale. Alors que les importations en concurrence avec la production intérieure étaient très peu subventionnées dans les années 50, la protec-

## «La réforme des échanges agricoles dans les pays en développement peut améliorer la sécurité alimentaire en réduisant le coût et en assurant l'accès des pauvres à la nourriture.»

tion moyenne avoisine désormais les 30 %. En revanche, les produits exportables, naguère lourdement taxés, se vendent maintenant à peu près aux cours mondiaux (Anderson, à paraître). On peut donc se demander si la libéralisation des aliments de base dans les pays en développement est à l'origine du problème actuel de sécurité alimentaire, puisque leur protection est en hausse et non l'inverse.

### Impact de la réforme des échanges mondiaux

Sachant que la réforme du commerce mondial devrait renchérir les prix alimentaires, ce qui pourrait aggraver la pauvreté, elle risque de réduire la sécurité alimentaire des pauvres dans les pays en développement. Les baisses tarifaires dans le monde stimulent la demande, et donc les prix, des aliments de base sur les marchés internationaux. Selon la plupart des études, la réforme des échanges agricoles

mondiaux entraînerait des hausses de prix très limitées par rapport aux années récentes : de 2 à 7 % pour les aliments de base (Anderson, Martin et van der Mensbrugghe, 2006). La question cruciale est donc de savoir si l'effet de la baisse des prix due aux réductions tarifaires des pays en développement dépasse celui de la hausse attribuable au relèvement des cours mondiaux.

Selon le modèle d'analyse du commerce mondial utilisé par Hertel *et al.* (2008), le recul des prix à l'importation dû à une libéralisation intégrale dépasse l'effet de la hausse des cours mondiaux, entraînant une baisse globale de 1 % des prix alimentaires dans les pays en développement (graphique 2). C'est pourquoi Hertel et ses collègues concluent que la libéralisation mondiale des produits agricoles visés par l'OMC diminuerait la pauvreté dans 14 des 15 pays étudiés.

### Les éléments du puzzle

La réforme des échanges agricoles dans les pays en développement peut améliorer la sécurité alimentaire en réduisant le coût et en assurant l'accès des pauvres à la nourriture. La libéralisation mondiale a des effets plus complexes, car elle accroît les prix internationaux en stimulant la demande d'importations et en supprimant les subventions à l'exportation. Notre analyse montre qu'en moyenne la réforme du commerce mondial réduirait légèrement le prix des aliments de base dans les pays pauvres et, partant, la pauvreté dans le monde.

Il faudrait instaurer et préserver un système commercial ouvert, mais cela ne suffit pas pour réaliser la sécurité alimentaire. À court terme, la libéralisation doit s'accompagner de mesures sociales protégeant les plus pauvres de chocs comme la hausse des cours internationaux des céréales. À plus long terme, la solution réside dans une amélioration de la productivité qui ferait augmenter le revenu des familles pauvres. ■

*Maros Ivanic est consultant et Will Martin économiste principal au Groupe de recherche sur le développement de la Banque mondiale.*

### Bibliographie :

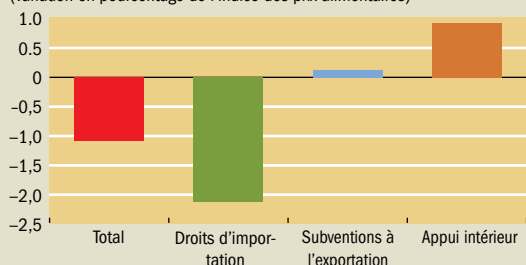
- Anderson, Kym, ed. (forthcoming), *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955 to 2007* (Palgrave Macmillan and World Bank).
- , Will Martin, and Dominique van der Mensbrugghe, 2006, "Distortions to World Trade: Impacts on Agricultural Markets and Incomes," *Review of Agricultural Economics*, Vol. 28(2), p. 168–94.
- Chauffour, Jean-Pierre, 2008, "Global Food Price Crisis: Trade Policy Origins and Options," *Trade Note 34* (Washington: World Bank).
- Hertel, Thomas, Roman Keeney, Maros Ivanic, and Alan Winters, 2008, "Why Isn't the Doha Development Agenda More Poverty Friendly?" *GTAP Working Paper 37* (West Lafayette, Indiana: Purdue University).
- Ivanic, Maros, and Will Martin, 2008, "Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-income Countries," *Agricultural Economics*, Vol. 39, p. 405–16.
- Sen, Amartya, 1981, "Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation" (Oxford: Clarendon Press).
- Wodon, Quentin, and Hassan Zaman, 2008, "Rising Food Prices in Sub-Saharan Africa: Poverty Impact and Policy Responses," *World Bank Policy Research Working Paper No. 4738* (Washington: World Bank).

Graphique 2

### Réduire les prix

L'achèvement de la réforme des échanges agricoles réduirait de 1 % en moyenne les prix des aliments de base dans les pays en développement.

(variation en pourcentage de l'indice des prix alimentaires)



Source : calculs des auteurs.