



Assemblée générale

Distr. générale
15 août 2022
Français
Original : anglais

Soixante-dix-septième session

Point 21 a) de l'ordre du jour provisoire*

**Groupes de pays en situation particulière : suivi
de la cinquième Conférence des Nations Unies
sur les pays les moins avancés**

L'insécurité alimentaire dans les pays les moins avancés : établissement d'un système de détention de stocks aux niveaux mondial, régional et sous-régional et mesures d'accompagnement

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport fait suite à une demande formulée par l'Assemblée générale dans le Programme d'action de Doha en faveur des pays les moins avancés (résolution [76/258](#)). Au paragraphe 42 du Programme d'action, la nécessité de remédier à l'insécurité alimentaire grave a été soulignée et le Secrétaire général a été prié de réfléchir à la faisabilité, à l'efficacité potentielle et aux modalités administratives de l'établissement aux niveaux régional et infrarégional d'un système de détention de stocks adapté aux pays les moins avancés, entre autres mesures, en tenant compte des éventuels répercussions et risques économiques, et de faire rapport à ce sujet à l'Assemblée générale, pour examen à sa soixante-dix-septième session.

* [A/77/150](#).



A. Introduction

1. La sécurité alimentaire dans les pays les moins avancés avait montré des signes d'amélioration au début du nouveau millénaire, après une réduction constante de la prévalence de la sous-alimentation pendant plusieurs années. La tendance s'est inversée et une proportion croissante de personnes souffrent de la faim. Avec des prix alimentaires d'un niveau inégalé en 2022¹ et qui pourraient encore augmenter en raison du conflit armé en Ukraine et des crises successives associées à la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et aux changements climatiques, la faim dans le monde risque de s'aggraver encore dans les années à venir. Malgré la volonté manifestée par la communauté internationale de favoriser la sécurité alimentaire, la bonne nutrition et l'agriculture durable, dont témoignent les objectifs de développement durable et le Programme d'action de Doha en faveur des pays les moins avancés, le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté reste très élevé et l'écart de pauvreté entre les pays les moins avancés et le reste du monde, ainsi qu'au sein des pays les moins avancés, se creuse.

2. Les problèmes de sécurité alimentaire dans les pays les moins avancés sont profondément enracinés et multidimensionnels et la situation sur les marchés extérieurs est d'une importance capitale pour des pays qui, année après année, dépendent du marché mondial pour une partie considérable de leur consommation. L'incertitude et la volatilité des marchés alimentaires mondiaux, ainsi que les problèmes de balance des paiements, ont une incidence négative sur la capacité des pays les moins avancés tributaires des importations alimentaires d'accéder à des approvisionnements essentiels. Les ménages pauvres de ces pays, qui consacrent déjà une grande partie de leurs revenus à l'alimentation et disposent de mécanismes d'adaptation limités, sont particulièrement pénalisés.

3. Le présent rapport se concentre sur le rôle que la détention de stocks alimentaires à différents niveaux, associée à d'autres mesures d'accompagnement, telles que les mesures commerciales et les instruments financiers, peut jouer pour remédier à certains des risques et instabilités qui caractérisent la production et la consommation alimentaires de l'échelon national à l'échelon mondial et faire ainsi reculer l'incidence des urgences alimentaires dans les pays les moins avancés.

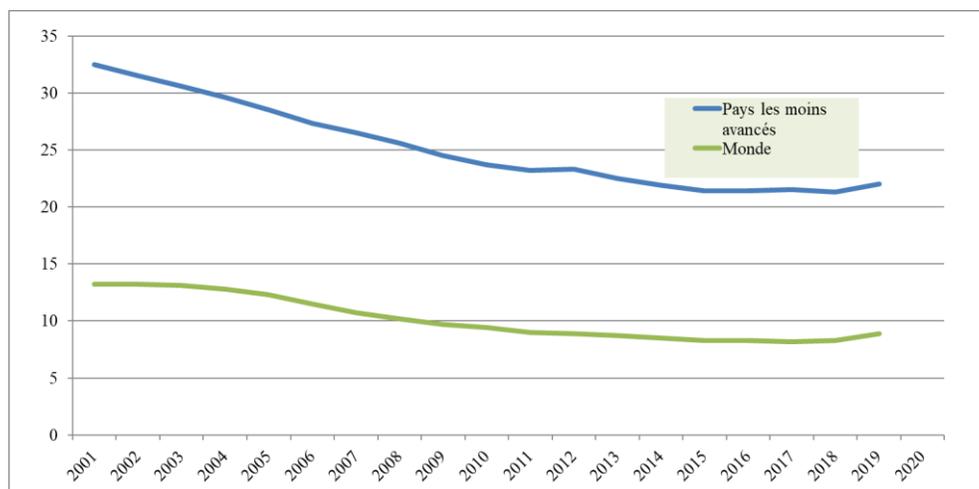
B. Aperçu des situations de grave insécurité alimentaire dans les pays les moins avancés

4. En moyenne, la prévalence de la sous-alimentation dans les pays les moins avancés oscille autour de 22 % depuis 2010, tandis que, pour l'ensemble du monde, elle s'est maintenue à moins de 10 % et se situe actuellement à 8 % environ (voir figure I). Pour 10 pays les moins avancés, les taux de sous-alimentation sont restés durablement supérieurs à 40 % et pour certains d'entre eux ont largement dépassé 50 %, au cours de la même période.

¹ En juin 2022, l'indice des prix des produits alimentaires de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture était supérieur de 23,1 % à sa valeur d'un an plus tôt. Voir <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/fr>.

Figure I
Prévalence de la sous-alimentation dans les pays les moins avancés

(En pourcentage)



Source : Établi à partir des indicateurs de sécurité alimentaire de la Base de données statistiques fondamentales de la FAO.

5. La prévalence de la sous-alimentation dans les pays les moins avancés est mise en évidence par l'insuffisance de l'apport calorique moyen disponible (près de 25 % au-dessous de la moyenne mondiale) ainsi que par une déficience similaire dans la disponibilité des protéines alimentaires, qui, malgré les progrès réalisés ces deux dernières décennies, est toujours inférieure de 30 % à la moyenne mondiale².

6. Les caractéristiques structurelles de l'économie des pays les moins avancés contribuent à leur exposition à des situations d'insécurité alimentaire. Parmi ces caractéristiques structurelles figurent la faible productivité de la production alimentaire et le volume élevé des pertes après récolte, qui entraînent tous deux une dépendance croissante à l'égard des importations alimentaires.

7. De nombreux pays moins avancés dépendent du marché mondial pour une part importante et croissante de leurs besoins alimentaires. Les céréales constituent le poste le plus important du panier d'importations alimentaires, représentant environ 42 % de la valeur de ces importations, suivies par les huiles et les graisses, et le sucre. Ensemble, ces trois produits représentent plus des trois quarts de la valeur des produits alimentaires importés par les pays les moins avancés. La part des importations alimentaires totales de ces pays couverte par l'aide alimentaire a fortement diminué par rapport aux niveaux élevés des années 1990 et des années précédentes et, en dehors de l'aide alimentaire d'urgence, la plupart des denrées alimentaires importées le sont désormais à des conditions commerciales. Pour plus de 90 % de leurs besoins en céréales, plusieurs pays les moins avancés ont recours au marché mondial.

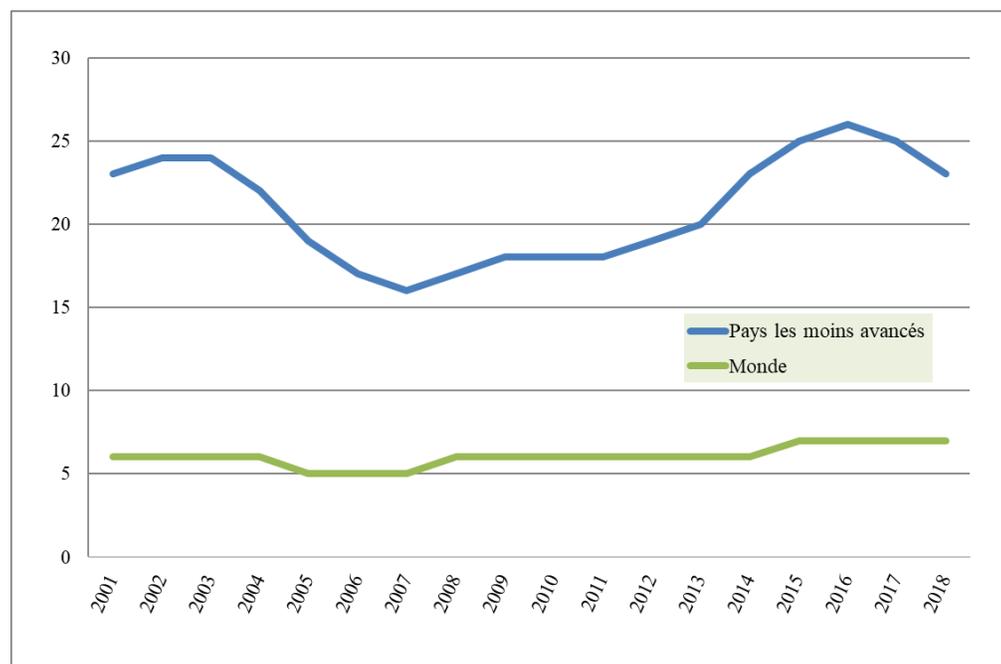
8. Les importations de produits alimentaires ont représenté en moyenne 25 % du total des exportations de marchandises de l'ensemble des pays les moins avancés ces dernières années, ce qui est nettement supérieur à la moyenne mondiale d'environ 5 % (voir figure II). Les difficultés rencontrées par de nombreux pays les moins avancés pour s'approvisionner en quantités suffisantes sur le marché mondial

² Chiffres tirés des indicateurs de sécurité alimentaire de la Base de données statistiques fondamentales de la FAO.

tiennent, entre autres, aux mauvaises performances de leurs secteurs d'exportation. En tant que groupe, les pays les moins avancés sont des importateurs nets de produits agricoles et sont fortement tributaires du commerce agricole.

Figure II
Valeur des importations de produits alimentaires dans les exportations totales de marchandises des pays les moins avancés, moyenne sur trois ans

(En pourcentage)

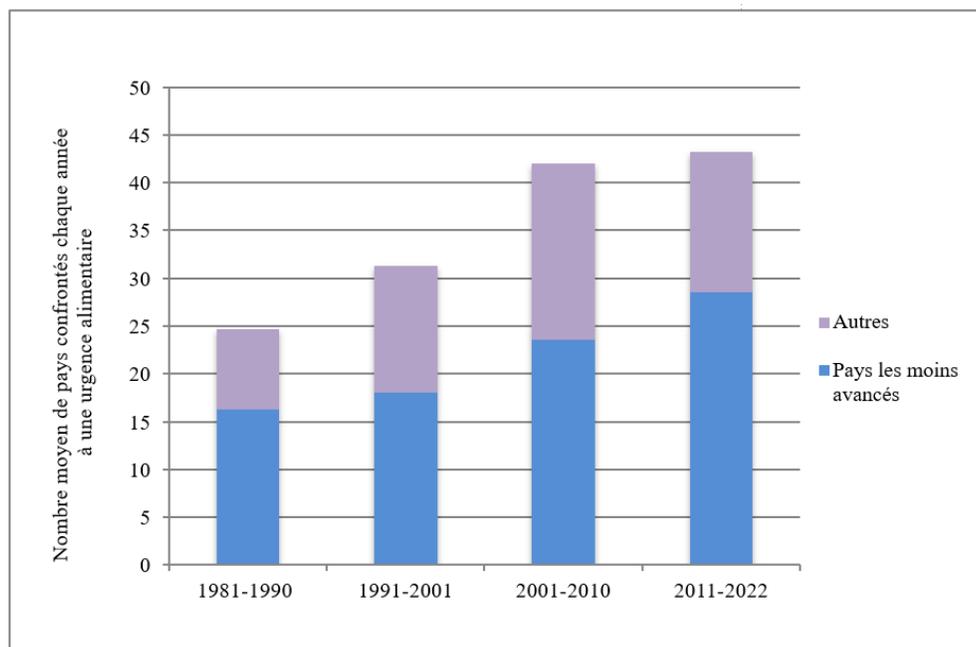


Source : Établi à partir des indicateurs de sécurité alimentaire de la Base de données statistiques fondamentales de la FAO.

9. La forte concentration des exportations de marchandises sur un petit nombre de produits agricoles rend les pays les moins avancés vulnérables face à la volatilité des marchés agricoles mondiaux. Les perturbations des infrastructures de transport international et des chaînes d'approvisionnement, comme celles intervenues durant la pandémie de COVID-19, accentuent cette vulnérabilité et exposent ces pays à de fréquentes urgences alimentaires qui aggravent une situation déjà précaire.

10. La figure III fait apparaître une augmentation considérable du nombre d'urgences alimentaires dans les pays les moins avancés et d'autres pays au cours de la période 1981-2022. Les pays les moins avancés constituent le groupe le plus touché, représentant près de 70 % (en moyenne, 28 pays les moins avancés par an) de toutes les urgences alimentaires mondiales au cours de la période 2011-2022.

Figure III
Situations d'urgence alimentaire dans les pays les moins avancés
et d'autres pays, 1981-2022



Source : Établi à partir des données du Système mondial d'information et d'alerte rapide de la FAO.

11. La moitié des pays les moins avancés ont été confrontés à une urgence alimentaire continue pendant au moins 13 années consécutives sur la période de 42 ans (1981-2022). Parmi eux, 10 pays ont connu une situation d'urgence alimentaire continue pendant au moins 22 ans, 5 pays ont fait face à une situation d'urgence alimentaire continue pendant au moins 35 ans et 1 pays a connu une telle situation d'urgence chaque année pendant 42 ans³.

12. Un large éventail de mesures fondées sur une approche des systèmes alimentaires sont nécessaires pour renforcer la sécurité alimentaire dans les pays les moins avancés, notamment l'amélioration de la productivité et la réduction des pertes après récolte. Une augmentation des investissements dans l'agriculture s'impose, notamment pour financer les intrants indispensables à la hausse des rendements, tels que l'irrigation, les engrais chimiques et les semences améliorées, ainsi que le stockage et le transport local. Ces mesures doivent être complétées par la détention de stocks alimentaires et d'autres moyens d'action pour faire face aux urgences alimentaires dans les pays les moins avancés.

C. Dépendance à l'égard des importations alimentaires dans un contexte de volatilité grandissante

13. Après des décennies pendant lesquelles les prix des produits alimentaires de première nécessité sont restés à des niveaux relativement bas, le monde connaît, depuis le début du nouveau millénaire, une période de tensions dans les approvisionnements alimentaires, alors même que l'ouverture des marchés

³ Établi à partir des données du Système mondial d'information et d'alerte rapide de la FAO.

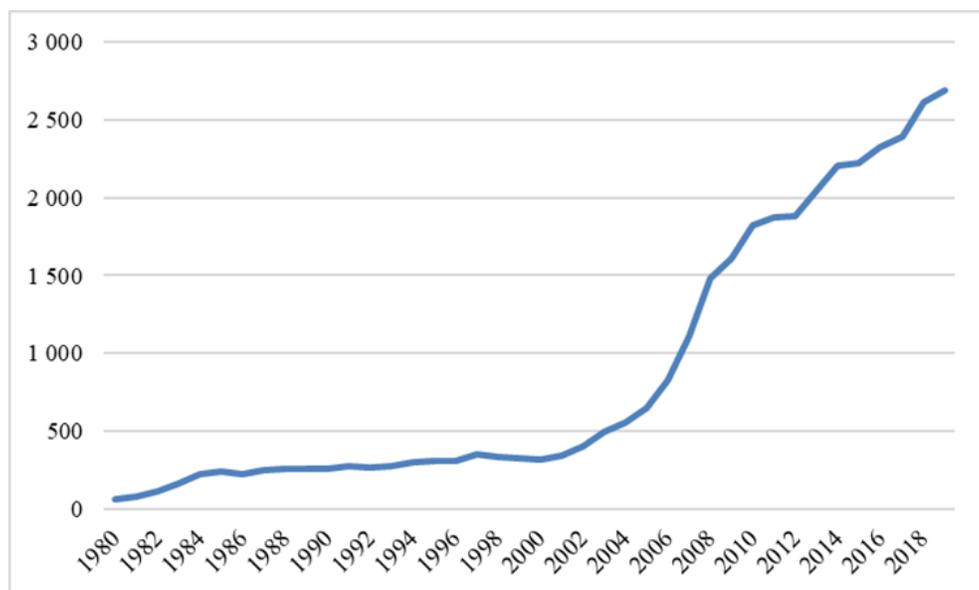
s'améliore, en réponse à la mise en œuvre des réformes agricoles convenues dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui est entré en vigueur en 1995. Cet Accord visait à établir un système de commerce des produits agricoles équitable et axé sur le marché et à favoriser des politiques de production et de commerce plus prévisibles, afin de réduire la volatilité du marché mondial. Cependant, si les règles qu'il a instaurées ont contribué à faciliter l'accès aux marchés, elles n'ont pas permis de résoudre la question du manque de discipline dans l'application de prohibitions et restrictions à l'exportation. Ainsi, depuis la crise alimentaire de 2008, et plus récemment pendant la pandémie de COVID-19 et à la suite du conflit armé en Ukraine, plusieurs pays ont eu recours à des prohibitions et restrictions à l'exportation pour tenter de préserver des approvisionnements limités.

14. Les pays les moins avancés sont très tributaires de la Fédération de Russie et de l'Ukraine pour leurs importations de produits alimentaires de base. La restriction prolongée de l'accès à ces sources d'approvisionnement pourrait avoir des effets négatifs graves sur leur sécurité alimentaire. L'offre actuelle de produits alimentaires de base et d'engrais, qui est très restreinte et incertaine, tout comme le coût élevé des carburants sont particulièrement préoccupants, en raison de la forte dépendance des pays les moins avancés à l'égard du marché mondial pour couvrir une grande partie de leurs besoins alimentaires. Les engrais sont un intrant essentiel de la production agricole et alimentaire et les perturbations de la chaîne d'approvisionnement dans ce secteur auraient de graves répercussions sur les cultures déjà sur pied et sur celles qui seront plantées au cours des campagnes à venir.

15. Le resserrement des liens entre le secteur de l'alimentation et celui de l'énergie est devenu beaucoup plus évident après la crise alimentaire de 2008, qui a été aggravée par la hausse des prix de l'énergie. Celle-ci s'est traduite par une demande supplémentaire de grandes quantités de produits alimentaires pour la production de biocarburants (voir figure IV). Cette tendance se poursuit sans relâche, concurrençant la demande pour la consommation humaine. Les liens avec le secteur de l'énergie ont des répercussions non seulement sur le prix des cultures vivrières, mais aussi sur les intrants utilisés dans le système alimentaire du fait de l'augmentation des coûts des engrais et des carburants due à la hausse des prix de l'énergie. La spéculation financière sur les matières premières agricoles ainsi que les restrictions unilatérales à l'exportation mises en place par plusieurs pays exportateurs ont généré des pressions supplémentaires sur les prix des denrées alimentaires et aggravé une situation déjà critique.

Figure IV
Production mondiale de biocarburants

(Milliers de barils par jour)

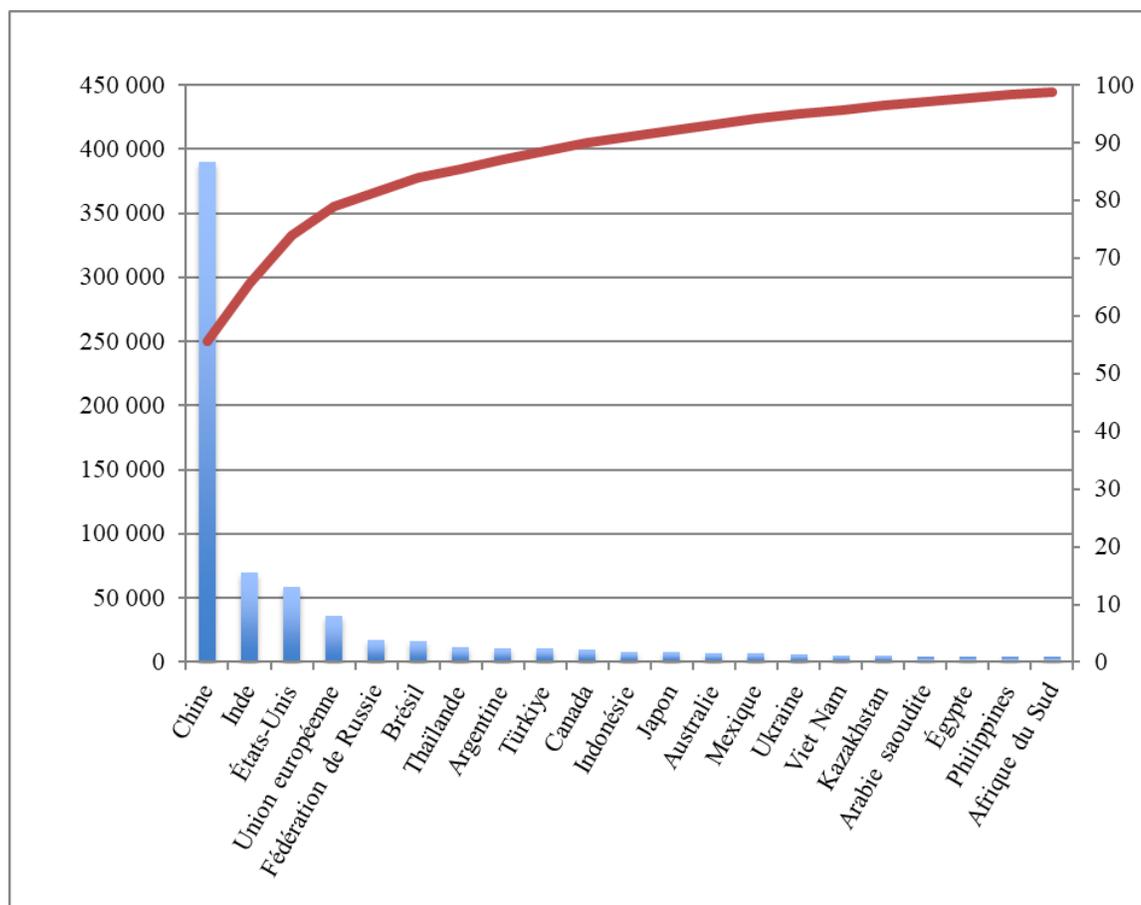


Source : Département de l'énergie des États-Unis.

16. Dans le système alimentaire mondial, les stocks et les exportations alimentaires restent fortement concentrés dans quelques pays fournisseurs (voir figure V). Cela a toujours été le cas. Cependant, plusieurs grands pays développés ayant diminué leur soutien interne, leurs programmes de détention de stocks ont également été réduits et d'autres pays sont intervenus pour combler le vide. Cette nouvelle activité de stockage a entraîné une concentration accrue des stocks mondiaux ainsi que des changements dans leur répartition géographique. Il reste à voir si, dans cette nouvelle configuration, les stocks pourraient être utilisés pour faire face à un problème d'accessibilité alimentaire mondiale ou s'ils sont destinés principalement à un usage national, comme le prétendent certains analystes de marché des matières premières.

Figure V
Concentration des stocks de céréales, en milliers de tonnes métriques, 2020-2021

(En pourcentage)



Source : Base de données statistiques fondamentales de la FAO.

17. Ces dernières années, plusieurs facteurs ont aggravé la situation des pays les moins avancés. Les marchés alimentaires mondiaux sont entrés dans une période de restriction de l'offre et d'accentuation de la volatilité. Face à la toujours forte dépendance des pays les moins avancés à l'égard des importations de denrées alimentaires, assurer la sécurité alimentaire nécessite une étude des possibilités de réduction de la volatilité associée au marché alimentaire mondial, y compris diverses formes de détention de stocks de produits alimentaires complétant les instruments et mécanismes commerciaux et financiers, ainsi que des mesures d'accompagnement à tous les niveaux.

D. Des stocks pour assurer la sécurité alimentaire et lutter contre la volatilité des marchés

18. Les programmes de détention de stocks sont généralement de deux types : a) ceux qui visent à stabiliser les prix ; et b) ceux destinés à préserver la sécurité alimentaire. Les stocks de stabilisation des prix, également appelés « stocks régulateurs », supposent l'achat de produits de base au moment de la récolte, lorsque les prix sont bas, ce qui permet de soutenir les prix pour les producteurs, et la mise à

disposition des stocks sur le marché pendant la période de soudure, lorsque les prix sont élevés, ce qui permet de contrôler les prix pour les consommateurs.

19. Les stocks constitués comme suite à des interventions publiques destinées à préserver la sécurité alimentaire sont souvent appelés « stocks de sécurité alimentaire » ou « stocks d'urgence ». Il s'agit d'être en mesure de répondre aux besoins des segments vulnérables de la population au moyen de programmes de filets de protection sociale (c'est-à-dire une distribution directe en dehors du marché) ou de mettre à disposition des denrées alimentaires sur le marché intérieur pendant les années de pénuries nationales dues à des déficits de production ou à des difficultés d'importation. La sécurité alimentaire à court terme est le principal objectif des stocks de sécurité alimentaire.

20. La détention de stocks est une opération coûteuse et souvent complexe, qui immobilise des capitaux et augmente également la probabilité de détérioration physique et de pertes. Leur gestion dans le cadre d'une structure transparente et responsable, sur la base de règles claires et d'objectifs bien définis, est donc d'une importance capitale pour la maîtrise des coûts. Ces coûts doivent également être mis en balance avec les difficultés que peut rencontrer la population et les perturbations sociales qui peuvent se produire si les réserves alimentaires stratégiques sont insuffisantes pour faire face aux risques éventuels. Il est donc nécessaire de déterminer avec soin quels sont les produits alimentaires dont on doit envisager l'inclusion dans la réserve en évaluant leur importance stratégique, eu égard, entre autres, à des facteurs tels que les besoins de la population cible, la variabilité passée de la production nationale, la dépendance à l'égard des importations, les retards dans la livraison des importations et la fiabilité des fournisseurs ainsi qu'aux options réalistes de recours à des instruments de couverture financière.

L'expérience de la détention de stocks publics dans certains pays les moins avancés

21. La crise alimentaire de 2008 a conduit de nombreux pays, y compris certains des pays les moins avancés, à rétablir ou à renforcer les systèmes de réserves alimentaires. Le Bangladesh, par exemple, a presque triplé la taille de sa réserve alimentaire en quelques années.

22. Au Sahel, après les pénuries de millet et de sorgho enregistrées en 2005 sous l'effet de la sécheresse et des invasions de criquets pèlerins, les programmes de détention de stocks publics ont fait leur réapparition afin de stabiliser les prix. Le Burkina Faso, le Mali et le Niger, par exemple, ont constitué des stocks d'intervention supplémentaires directement gérés par l'État ainsi que des stocks locaux ou des banques de céréales gérés par les communautés locales.

23. En Afrique orientale et australe, plusieurs pays ont mis en place des systèmes de détention de stocks publics (principalement pour le maïs) à des fins de stabilisation des prix. Il s'agit notamment du Malawi et de la Zambie, qui gèrent des stocks régulateurs pour la stabilisation des prix ainsi que des réserves stratégiques pour faire face à des situations d'urgence, au moyen de la distribution gratuite ou à des prix subventionnés de denrées alimentaires aux populations les plus vulnérables. D'autres pays de la région (Éthiopie, République-Unie de Tanzanie et Rwanda) gèrent des réserves stratégiques à des fins d'urgence uniquement.

24. La plupart des programmes nationaux de détention de stocks alimentaires concernent une ou deux céréales principales, notamment le blé et le riz. Dans la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et dans d'autres régions d'Afrique, ces programmes couvrent aussi des céréales locales, comme le millet et le sorgho, ainsi que des variétés locales de maïs. La prise de

conscience de l'importance de stocks diversifiés a conduit à l'inclusion d'un plus grand nombre de produits alimentaires, encore que les impératifs de stockage rendent la diversification plus réalisable au niveau infranational.

Expériences régionales en matière de détention de stocks

25. Les stocks alimentaires régionaux résultent d'accords convenus entre des groupes de pays au niveau régional pour regrouper des ressources dans une réserve régionale commune, dans laquelle des prélèvements peuvent être effectués sur la base de règles convenues à l'avance. Ces stocks régionaux sont généralement constitués par l'affectation d'un certain pourcentage de la réserve alimentaire nationale de chaque pays. Les avantages de la mise en commun des ressources au niveau régional sont les suivants : économies d'échelle, plus grande stabilité des prix, renforcement de la coopération et de l'intégration régionales, facilitation de la circulation transfrontières des approvisionnements et amélioration de l'information sur les marchés régionaux et du suivi des disponibilités alimentaires.

26. Il existe actuellement trois stocks alimentaires régionaux en Asie du Sud-Est, en Asie du Sud et dans la région de la CEDEAO, organisés sous l'égide des organismes régionaux respectifs de commerce et de coopération. Le premier, la Réserve de riz d'urgence de l'ASEAN-Plus-Trois, à laquelle participent les États membres de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) plus la Chine, le Japon et la République de Corée, a été créé dans le cadre d'un dispositif intégré de sécurité alimentaire établi à la suite de la crise alimentaire mondiale de 2007-2008. La Réserve elle-même, qui a été opérationnelle en 2012, est organisée autour de trois niveaux de déblocage du riz. Au niveau 1, les réserves affectées sont prépositionnées en attente par un pays fournisseur pour répondre à une urgence dans un pays bénéficiaire. L'accord de prépositionnement précise les conditions de déstockage et la quantité et la qualité concernées. Le transfert est formalisé par un contrat à terme valable pour trois ans et renouvelable. Les contrats et engagements de niveau 1 ne peuvent être rompus, contrairement aux accords bilatéraux entre administrations. Le niveau 2 est utilisé lorsque des stocks affectés sont demandés en l'absence de contrat à terme, les conditions de vente et autres étant ouvertes à des négociations bilatérales. Pour ce qui est du guichet de niveau 3, le riz est fourni sur une base volontaire et prépositionné pour faire face à des catastrophes, prévues ou non. Le déstockage se fait soit sur demande, soit par un système de déclenchement automatique géré par le secrétariat de la Réserve. En 2020, le guichet de niveau 3 a été utilisé 33 fois, cinq fournisseurs approvisionnant sept bénéficiaires. Les quantités concernées par le niveau 3 sont généralement faibles, de l'ordre de 200 à 300 tonnes métriques. Le niveau 1 n'a été activé qu'une seule fois (entre le Japon et les Philippines), tandis que le niveau 2 n'a pas encore été activé.

27. La Banque alimentaire régionale de l'Association sud-asiatique pour la coopération régionale a vu le jour en 2004, mais les travaux se sont poursuivis jusqu'en 2013, date à laquelle l'accord portant sa création est entré en vigueur. Les membres se sont réunis à plusieurs reprises pour tenter de finaliser les modalités, telles que les directives en matière de prix, les lieux de stockage et le contrôle de la qualité. La Banque alimentaire a été utilisée pour la première fois en mai 2020, lorsque le Bhoutan a demandé et obtenu l'accès à des céréales alimentaires pour les besoins liés à la COVID-19 (les prélèvements étant effectués sur la réserve de la Banque alimentaire détenue par l'Inde).

28. La CEDEAO a créé la Réserve régionale de sécurité alimentaire en 2013. La Réserve comporte trois volets : a) la constitution de réserves alimentaires régionales ; b) l'augmentation des niveaux des réserves alimentaires nationales ; et c) l'amélioration de la coopération entre les réserves alimentaires nationales. Une

caractéristique notable de l'approche des stocks alimentaires dans ce cadre est la recherche d'une coordination verticale entre les différents niveaux de réserves (local, national et régional) considérés comme « trois lignes de défense » qui doivent être utilisées successivement sur la base du principe de subsidiarité, les réserves alimentaires régionales soutenant les réserves alimentaires nationales, et les réserves alimentaires nationales soutenant à leur tour les initiatives locales. Les réserves locales sont liées et coordonnées avec les réserves nationales de plusieurs façons, notamment par des contrats formels entre elles pour la constitution et l'utilisation des stocks. Le projet de réserve alimentaire régionale a pour objectif politique de promouvoir la souveraineté alimentaire de la région et, par rapport aux deux réserves alimentaires régionales d'Asie, il concerne un mélange plus diversifié de denrées alimentaires – diverses céréales (millet et sorgho, maïs, riz et céréales enrichies) ainsi que du manioc moulu. La Réserve régionale de sécurité alimentaire a été utilisée pour la première fois en août 2017, lorsque le Nigéria a reçu 1 130 tonnes métriques de céréales (maïs blanc, sorgho, millet et riz). Suivront trois interventions en 2018, pour un total de 13 580 tonnes métriques de céréales (pour le Burkina Faso, le Ghana et le Niger), une en 2019 (5 000 tonnes métriques pour le Nigéria) et quatre en 2020, pour un total de 6 219 tonnes métriques (pour le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Nigéria). La crise alimentaire et nutritionnelle de 2020 était également liée à la pandémie de COVID-19, et la CEDEAO a mobilisé des réserves à plusieurs niveaux.

E. Détention de stocks, instruments financiers et commerciaux et mesures envisageables

29. L'ampleur, la complexité et la nature multidimensionnelle de l'insécurité alimentaire dans les pays les moins avancés nécessitent un éventail de réponses faisant appel à tous les outils possibles, y compris non seulement les différentes formes de détention de stocks mais aussi les mesures commerciales et les instruments financiers destinés à aider les pays à financer les importations requises. Outre la détention de stocks alimentaires, d'autres mesures pourraient être envisagées, notamment un mécanisme de financement des importations alimentaires ainsi qu'un mécanisme mondial de stocks de sécurité alimentaire, afin d'aider les pays les moins avancés à faire face aux épisodes d'insécurité alimentaire grave. Étant donné que les origines de l'insécurité alimentaire ne se limitent pas aux frontières nationales, les réponses devraient aller au-delà de l'action nationale pour inclure la coopération aux niveaux régional et international. En outre, pour être efficaces, il faut envisager non seulement des mesures palliatives mais aussi des interventions visant à s'attaquer aux causes de l'insécurité alimentaire, rompant ainsi le cercle vicieux des situations d'urgence et de la sous-alimentation et de la faim chroniques.

Mesures envisageables au niveau national

30. Les pays les moins avancés sont confrontés à des risques de prix lorsque les cours du marché mondial atteignent des niveaux qu'un pays importateur a difficilement les moyens de financer ainsi qu'à des risques de disponibilité lorsque l'offre de produits pouvant être importés est insuffisante, en raison soit de mauvaises récoltes dans les pays producteurs, soit de restrictions à l'exportation ou d'autres contraintes logistiques. Si les pays importateurs ne peuvent pas faire grand-chose unilatéralement pour réduire l'incidence de ces risques, ils peuvent néanmoins recourir à divers outils de gestion pour minimiser cette incidence et garantir un certain degré de certitude quant à la disponibilité des approvisionnements à court terme.

31. Les principaux outils disponibles sont les stocks physiques de denrées alimentaires, décrits ci-dessus, et les instruments de couverture financière – souvent décrits comme des « stocks virtuels », tels que les contrats à terme et les options, qui

sont rarement utilisés par les pays les moins avancés. Les deux contribuent à réduire l'incidence des deux types de risques, les stocks physiques visant à contrer le risque de disponibilité aux dépens du détenteur de stocks et les stocks virtuels contrant davantage le risque de prix en le transférant à quelqu'un d'autre à un certain coût. Des accords bilatéraux avec les principaux producteurs de céréales, pour bénéficier d'un accès préférentiel aux approvisionnements en cas de pénurie mondiale, peuvent également contribuer à réduire le risque de disponibilité.

Stocks alimentaires d'urgence

32. Si la performance des stocks alimentaires d'urgence varie selon les pays, plusieurs programmes ciblés notamment ont montré qu'ils constituaient une option viable pour améliorer la sécurité alimentaire des personnes vulnérables. Les facteurs qui sont considérés comme contribuant à des résultats positifs sont la bonne gestion et la flexibilité, le respect des règles et des procédures, les mécanismes permettant d'adapter les réserves aux besoins et les systèmes opérationnels permettant de détecter les urgences. La création de bases de données unifiées des bénéficiaires est une partie essentielle de l'infrastructure administrative pour améliorer l'efficacité de l'assistance et le redimensionnement⁴.

33. Une capacité de stockage de qualité est une exigence évidente pour la détention de stocks à des fins de sécurité alimentaire. Bien que le financement public de la capacité de stockage puisse ne pas être justifié sur la base de considérations économiques strictes, il doit être considéré comme un bien public ayant des effets externes importants, car il renforce la sécurité alimentaire et évite aux communautés locales d'être contraintes de vendre leurs productions immédiatement après la récolte à des prix en baisse et de racheter, à des prix beaucoup plus élevés pendant la période de soudure, les mêmes produits que ceux qu'elles ont vendus.

34. Le manque d'installations de stockage efficaces dans le secteur privé est l'un des facteurs qui limitent les arbitrages temporels et contribuent à la forte variabilité saisonnière des prix. Les investissements du secteur privé dans les infrastructures de stockage sont souvent concentrés dans les zones urbaines et tendent à favoriser le commerce d'importation/exportation et non le commerce intérieur dans le secteur alimentaire. Dans certains cas, l'absence d'investissements privés dans la capacité de stockage témoigne du risque que représente la détention de stocks de céréales dans un contexte de politiques gouvernementales imprévisibles. Il est donc indispensable également de s'attaquer aux facteurs sous-jacents qui dissuadent les bailleurs de fonds d'investir dans les installations de stockage.

35. Le manque d'installations de stockage organisées et de qualité accessibles aux agriculteurs est un problème plus important en ce qui concerne les céréales locales. Par rapport à celles négociant des céréales importées, les entreprises faisant le commerce de céréales locales sont de petite taille et les quantités ne sont guère mises en commun pour le transport et le stockage, ce qui limite les rendements d'échelle. Même lorsque des possibilités de stockage existent, il est difficile, du fait de l'absence de normes de classement officielles, de procéder à une évaluation crédible, ce qui réduit la possibilité de recourir au nantissement sur stocks. L'amélioration de la capacité de stockage des petits exploitants mal équipés permettrait également de réduire les pertes après récolte extrêmement élevées et constituerait un élément essentiel pour améliorer la sécurité alimentaire dans les zones rurales pauvres.

36. Les critères et procédures mis en place pour aider les bénéficiaires prévus des stocks d'urgence alimentaires sont essentiels. Il importe sur le plan humanitaire ainsi

⁴ Voir Joana Silva, Victoria Levin et Matteo Morgani, *Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa* (Washington, Banque mondiale, 2013).

que par souci d'efficacité et de durabilité d'orienter les interventions non seulement vers l'alimentation des populations, mais aussi vers le renforcement du capital humain et la lutte contre la pauvreté, afin de rompre avec le schéma d'urgences prolongées et d'insécurité alimentaire chronique qui caractérise la plupart des pays les moins avancés. Les programmes d'alimentation prénatale et de la petite enfance sont largement considérés comme étant parmi les plus efficaces ; tout aussi efficaces sont les programmes de distribution de repas scolaires, qui ont généralement des objectifs multiples, notamment la scolarisation et l'amélioration du niveau d'études, en particulier chez les filles, ainsi que les projets « vivres contre travail » destinés à améliorer la capacité de production, en particulier dans les zones rurales. L'acheminement de l'aide par l'intermédiaire des femmes, notamment dans les zones rurales, contribue à de meilleurs résultats nutritionnels et à l'épanouissement des enfants tout au long de leur vie.

37. Les transferts monétaires peuvent être utilisés dans certaines circonstances pour lutter contre l'insécurité alimentaire ; ils pourraient présenter certains avantages en termes de coûts et favoriser une alimentation plus diversifiée. Cependant, dans les situations d'urgence alimentaire, qui sont courantes dans les pays les moins avancés, ces transferts entraînent souvent une augmentation des prix des denrées, notamment dans le cas d'une urgence alimentaire régionale ou nationale. Dans les pays les moins avancés, les transferts monétaires peuvent ne pas bénéficier aux plus pauvres dont l'accès aux services financiers est limité. Ainsi, si ces transferts sont bien adaptés pour assurer une protection sociale en s'attaquant plus largement à la pauvreté, ils doivent être complétés par la constitution de stocks alimentaires et d'autres mesures pertinentes dans les situations d'urgence.

38. Les stocks d'urgence doivent être reconstitués à partir d'approvisionnements nationaux ou de produits importés dans un délai raisonnable pour garantir l'état de préparation voulu. Leur déblocage ne doit pas interférer indûment avec le déblocage de stocks privés afin de réduire le plus possible les effets dissuasifs et d'éviter l'éviction.

39. La gestion des systèmes de détention de stocks exige une structure transparente et responsable, fondée sur des règles claires et des objectifs bien définis. Les coûts de la détention de stocks doivent être mis en balance avec les conséquences qu'aurait sur le bien-être l'inexistence de réserves stratégiques de nourriture ou l'insuffisance de ces réserves pour faire face aux risques éventuels. Pour déterminer quels produits alimentaires doivent être inclus dans la réserve, il faut évaluer leur importance stratégique, en tenant compte de facteurs tels que les besoins de la population cible, la variabilité historique de la production nationale, la dépendance à l'égard des importations, les retards dans la livraison des importations et la fiabilité des fournisseurs, ainsi que les options réalistes de recours à des instruments de couverture financière.

Stocks virtuels

40. La détention de stocks physiques, autres que les stocks d'urgence visés plus haut, est un moyen de se préserver des risques liés aux prix mondiaux qui dépassent les capacités de financement des pays les moins avancés. Une autre possibilité consiste à faire appel à des instruments de couverture contre ces risques, que l'on appelle souvent des « stocks virtuels ». Il s'agit de contrats à terme, qui obligent l'acheteur à acheter une quantité fixe d'une marchandise à un prix fixe pendant une période prédéterminée, et de contrats d'options, qui donnent à l'acheteur le droit, mais non l'obligation, d'acheter une quantité fixe d'une marchandise à un prix fixe pendant une période prédéterminée.

41. Les contrats à terme et les options exigent généralement un nantissement préalable et sont accessibles aux pays qui ont un accès facile au crédit. Alors que plusieurs entreprises agroalimentaires privées des pays les moins avancés ont utilisé avec succès des contrats à terme et des options pour se couvrir contre les risques de prix, ces instruments financiers ont été beaucoup moins utilisés par le secteur public⁵. On pourrait envisager de créer un mécanisme de garantie de crédit, y compris au sein des banques régionales de développement, auquel les pays les moins avancés pourraient s'adresser pour obtenir les garanties nécessaires à la conclusion de contrats à terme et de contrats d'options pour l'importation de produits alimentaires de première nécessité.

42. Certains pays moins avancés peuvent avoir besoin d'une assistance juridique commerciale et technique pour la rédaction et la négociation de contrats à terme et de contrats d'options. Les entités des Nations Unies pourraient être mises à contribution pour fournir un soutien à cet égard. Le Programme alimentaire mondial (PAM), compte tenu de sa longue expérience en matière d'achats de denrées alimentaires auprès de diverses sources dans le monde entier au fil des ans, pourrait jouer un rôle essentiel. Un service d'assistance virtuel, répondant aux appels des agents d'importation nationaux sur des questions techniques et les conditions réelles du marché pour des produits spécifiques, pourrait fournir un tel soutien, en tirant parti des facilités logistiques et de partage de l'expertise en matière de produits mises en place par le PAM pour aider les pays pendant la pandémie de COVID-19.

Améliorer la logistique pour accélérer les importations de produits alimentaires et réduire les coûts

43. Des possibilités considérables existent de réduire le coût des aliments importés et d'accélérer les opérations en investissant dans les infrastructures de stockage et de transport des aliments ainsi qu'en améliorant la gestion et la surveillance de la chaîne logistique des importations. Selon la situation géographique des différents pays les moins avancés, des différences importantes existent entre eux concernant la performance des chaînes d'approvisionnement alimentaire tributaires des importations, certains pays souffrant de goulets d'étranglement portuaires et d'autres d'inefficacités et entraves dans les systèmes de transport intérieur.

44. Chaque pays devrait mettre en évidence les goulets d'étranglement problématiques dans la chaîne logistique des importations et les cibler expressément afin de réduire les retards et les coûts associés, qui se traduisent souvent par des pertes et une dégradation de la qualité des approvisionnements. La réduction des délais d'arrivée des importations dans le pays et de leur traitement dans les ports se traduit directement par une baisse du niveau requis des stocks alimentaires nationaux, qu'il s'agisse de stocks d'urgence ou de stocks de réserve nécessaires pour maintenir un flux régulier dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire nationale.

⁵ Cependant, certaines propositions ont été faites concernant la manière dont ces options peuvent fonctionner dans le contexte des pays les moins avancés. Par exemple, dans le cas de l'Agence des réserves alimentaires de la Zambie, on a fait valoir qu'en adoptant des systèmes novateurs pour le négoce des céréales tels que les bourses de marchandises, l'Agence peut réduire le coût de la gestion des réserves alimentaires ainsi que diversifier le portefeuille de réserves stratégiques du pays, en répartissant le volume recommandé de réserves stratégiques de céréales en stocks physiques et en options sur céréales (réserves virtuelles). Voir Brian P. Mulenga et Antony Chapoto, « Exploring the feasibility of the food reserve agency to implement virtual grain reserves », Indaba Agricultural Policy Research Institute, décembre 2020.

Investir dans l'amélioration de la productivité dans le secteur des produits alimentaires de base

45. L'augmentation des rendements de la production alimentaire dans les pays les moins avancés est une question qui devrait être centrale dans l'éventail des mesures visant à améliorer la sécurité alimentaire. La combinaison de politiques que chaque pays peut utiliser dépend de sa situation particulière, mais une politique qui s'est révélée efficace pour générer des augmentations rapides de la production est une aide ciblée en faveur des investissements agricoles, associée à des subventions « intelligentes » aux intrants pour les agriculteurs pauvres en ressources. Les contraintes effectives sont essentiellement des contraintes budgétaires dans les pays les moins avancés et impliquent de hiérarchiser stratégiquement les ressources limitées disponibles pour les cultures alimentaires de base, en accordant le rang le plus élevé de priorité aux ressources qui contribuent le plus à atténuer l'insécurité alimentaire. L'inclusion de l'assistance technique et financière visant à accroître la productivité et les infrastructures agricoles parmi les instruments de la Décision ministérielle de Marrakech relative aux mesures concernant les effets préjudiciables que le programme de réforme pourrait avoir sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires⁶ témoigne de la prise de conscience plus large de ce problème par la communauté internationale (voir la section « Promouvoir les chaînes de valeur pour les produits alimentaires de première nécessité et l'organisation des marchés »).

Promouvoir les chaînes de valeur pour les produits alimentaires de première nécessité et l'organisation des marchés

46. Dans beaucoup des pays les moins avancés, les filières agricoles sont encore structurées autour de l'exportation de produits « industriels » (cultures de rapport), un héritage qui remonte à la période coloniale. De nombreuses anciennes colonies dont l'économie est essentiellement agraire continuent de produire des cultures de rapport en raison de l'application continue des accords commerciaux bilatéraux correspondants. Les chaînes de valeur des produits d'exportation bien financés comme le coton, le café, le cacao et les arachides ont bénéficié et continuent de bénéficier d'un appui technique, de services de conseil, d'activités de recherche et de diffusion, de l'accès à des semences améliorées et des efforts de commercialisation des pouvoirs publics.

47. Le manque d'accès à des informations commerciales en temps voulu sur les produits alimentaires de première nécessité nuit à la transparence des marchés, à la transmission des prix et à l'efficacité des débouchés dans de nombreux pays les moins avancés, notamment en ce qui concerne les céréales échangées sur les bourses de marchandises organisées.

48. Les systèmes de récépissés d'entrepôt sont considérés comme des instruments clés pour faciliter le commerce des marchandises et son financement. Ils garantissent l'existence et la disponibilité d'une marchandise d'une quantité, d'un type et d'une qualité donnés dans une installation de stockage déterminé appartenant à un déposant désigné. Bien que l'importance des systèmes de récépissés d'entrepôt ait été reconnue par de nombreux pays en développement, y compris de nombreux pays les moins avancés, les tentatives faites jusqu'ici pour les mettre en place ont échoué pour diverses raisons, notamment les opérations directes des gouvernements sur les marchés qui se sont révélées incompatibles avec le développement de ces mécanismes. Les initiatives nationales en cours dans ce domaine doivent être

⁶ Voir Organisation mondiale du commerce, Décision ministérielle de Marrakech relative aux mesures concernant les effets préjudiciables que le programme de réforme pourrait avoir sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits.

encouragées, y compris l'examen des avantages de l'établissement de bourses régionales de marchandises pour les céréales.

49. Pour ses opérations d'achat de denrées alimentaires, le PAM utilise souvent d'importants outils de marché, tels que les systèmes de récépissés d'entrepôt ou les bourses de marchandises, afin de cibler les petits agriculteurs et d'encourager la production. Dans le cadre de ses activités d'appui aux débouchés agricoles des petits exploitants, il a lancé en 2008 à titre expérimental et essentiellement en Afrique l'initiative pilote « Achats au service du progrès », qui vise à aider les petits exploitants à tirer parti des achats locaux et régionaux de denrées alimentaires réalisés auprès d'eux par le PAM pour s'implanter sur les marchés locaux, nationaux et régionaux. Cette initiative contribue à renforcer la capacité des petits exploitants et des groupes d'agriculteurs de fournir des denrées répondant aux normes de qualité et de relier les achats aux programmes d'alimentation, notamment dans les établissements scolaires. Les études d'évaluation ont généralement salué ces efforts et ces résultats. Dans la Communauté d'Afrique de l'Est, le Rwanda a adopté l'approche « Achats au service du progrès », le PAM faisant office d'acheteur institutionnel important et fiable.

Améliorer les informations sur et les liens vers les réseaux régionaux et mondiaux d'intelligence de marché

50. Les récents épisodes de volatilité des prix ont mis en évidence d'importantes lacunes dans la capacité des autorités et des partenaires de l'aide internationale d'évaluer la situation sur le terrain et de réagir en temps utile par des mesures appropriées. Les informations commerciales sur les produits alimentaires de première nécessité (notamment sur les niveaux des stocks) sont généralement inadéquates et longues à obtenir, ce qui empêche de réagir en connaissance de cause. Une première étape importante dans l'amélioration de la base d'informations nécessaires pour mieux répondre à la volatilité des prix serait de renforcer les systèmes existants d'information sur les cultures et les marchés, afin de pouvoir établir des estimations fiables des perspectives de récolte et des niveaux de stocks, y compris les stocks détenus par les agriculteurs, et transmettre ces résultats aux réseaux régionaux ou sous-régionaux d'information commerciale. Il convient de renforcer les partenariats avec les initiatives mondiales, telles que le Système mondial d'information et d'alerte rapide de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), afin de mettre en place des systèmes nationaux d'alerte rapide pour les produits alimentaires de base.

Mesures envisageables au niveau régional

51. Dans toutes les régions géographiques du monde, des organismes régionaux de coopération et d'intégration économique bien établies (par exemple, la CEDEAO et la Communauté d'Afrique de l'Est en Afrique de l'Ouest et en Afrique de l'Est, respectivement, et la Communauté de développement de l'Afrique australe) ont accordé un rang très élevé de priorité au développement agricole et à la sécurité alimentaire. Les conditions sont donc très favorables au renforcement des mécanismes régionaux existants et/ou à la création de nouveaux afin d'améliorer la sécurité alimentaire régionale, en particulier pour les pays les moins avancés.

Améliorer l'information de marché et la coordination au niveau régional

52. Toutes les institutions de coopération économique régionale ont des fonctions de collecte d'informations couvrant tous les aspects de l'activité économique, y compris le secteur alimentaire. Les systèmes en place dans les différentes institutions pourraient être réorganisés en systématisant les capacités de collecte

d'informations sur les marchés et de suivi des échanges commerciaux de façon à générer des informations sur les marchés en temps opportun et d'assurer une alerte rapide en cas de problèmes imminents, notamment au moyen de l'établissement de liens étroits avec le Système mondial d'information sur les marchés agricoles, basé à la FAO. En outre, ces systèmes régionaux pourraient développer leur capacité d'analyse afin d'envisager les ripostes possibles et d'évaluer les incidences éventuelles aux niveaux régional et national. Il serait également utile de disposer d'un mécanisme régional pour mener des consultations techniques sur les interventions et les actions correctives envisageables aux niveaux national et régional en cas de menaces extérieures à la sécurité alimentaire ainsi que pour sensibiliser à la nécessité d'une volonté politique forte d'agir au niveau régional et non au niveau national.

Renforcer le commerce intrarégional

53. La faible intégration des marchés dans les régions où se trouvent la majorité des pays les moins avancés aggrave la vulnérabilité de ces pays face à la volatilité des prix. Elle s'explique notamment par des contraintes du côté de l'offre liées à la qualité et à la régularité des approvisionnements, par la médiocrité des infrastructures physiques, qui alourdit les coûts de transaction, et par les nombreux obstacles au commerce résultant des règles et réglementations formelles et informelles. Tous ces facteurs constituent souvent de sérieux obstacles à la circulation des approvisionnements des zones excédentaires vers les zones déficitaires au niveau régional, voire dans un même pays. Les nombreux barrages routiers, frais et retards associés à l'acheminement des marchandises, même à l'intérieur des frontières d'un pays, mais bien plus encore dans le cas du commerce transfrontières, sont très préjudiciables à la sécurité alimentaire. Si l'amélioration des infrastructures physiques, telles que les réseaux routiers, est coûteuse et prend du temps, d'autres interventions « moins lourdes » sont plus faciles à mettre en œuvre et certaines, comme la facilitation des formalités de transport et de transit au niveau régional, notamment la simplification et l'harmonisation des réglementations transfrontières et des documents connexes, n'entraînent pas de coûts.

54. Les pays les moins avancés ont bien progressé sur la voie de l'intégration commerciale régionale, comme en témoignent la CEDEAO en Afrique de l'Ouest, la Communauté d'Afrique de l'Est en Afrique orientale et la Communauté de développement de l'Afrique australe. Cette intégration s'est traduite par la suppression des tarifs intrarégionaux dans le cadre des accords d'union douanière respectifs ainsi que par l'adoption de tarifs extérieurs communs. La Zone de libre-échange continentale africaine, qui a commencé de fonctionner en 2021, devrait permettre des progrès rapides, notamment grâce à la suppression des barrières non tarifaires.

55. Une plus grande intégration dans cette Zone devrait également faciliter une collaboration plus étroite entre les pays les moins avancés au niveau régional pour promouvoir, dans les forums internationaux, les politiques sur des questions d'importance cruciale pour eux, notamment la sécurité alimentaire.

Coopération en matière de réserves alimentaires régionales et de facilitation des échanges

56. Une progression concrète et naturelle en matière de coopération régionale est la mise en place d'une réserve alimentaire régionale. Les réserves alimentaires régionales sont fondées sur le concept de regroupement des ressources dans une réserve commune, dont le déblocage se fait selon des règles convenues au préalable. La constitution de ces réserves implique généralement la préaffectation d'un certain pourcentage de la réserve nationale de chaque pays. Les avantages de la mise en

commun des ressources au niveau régional sont évidents, y compris les économies d'échelle, une plus grande stabilité des prix, un renforcement de la coopération et de l'intégration régionales, la facilitation de la circulation transfrontières des approvisionnements et l'amélioration des informations commerciales et de la surveillance des approvisionnements alimentaires disponibles.

57. L'expérience des réserves alimentaires régionales existantes montre que celles-ci peuvent jouer un rôle très important en complétant les réserves d'urgence nationales, notamment en période de crise. Les questions de gouvernance, parmi lesquelles figurent les moyens de financement, les modalités de gestion et le mécanisme d'activation, sont particulièrement sensibles. Pour optimiser les chances de réussite, il est indispensable que ne subsiste aucune ambiguïté sur ces questions au stade de la conception d'une réserve alimentaire régionale. Il faut prévoir des dispositions garantissant que les restrictions à l'exportation qu'un participant à la réserve pourrait adopter en période de crise n'affectent pas l'accès d'un autre participant aux produits disponibles dans la réserve.

58. Les réserves alimentaires régionales sont généralement considérées comme une composante supplémentaire de la structure nationale globale de sécurité alimentaire couvrant les politiques et les mesures nationales et locales de stockage et de distribution ainsi que les politiques commerciales nationales (et dans certains cas régionales). Elles peuvent donc contribuer à la prise en compte de divers aspects de la coopération régionale en matière de sécurité alimentaire, y compris, outre le commerce intrarégional susmentionné, les importations alimentaires en provenance du marché mondial. S'agissant des importations alimentaires, une réserve alimentaire régionale est bien mieux placée pour négocier des achats en gros sur le marché mondial au nom de plusieurs pays de la région, permettant d'obtenir un meilleur prix d'achat et d'économiser sur les coûts de transport maritime, les assurances, le stockage dans les ports et d'autres coûts logistiques. Elle est également mieux placée que les administrations nationales pour négocier des contrats à terme et des contrats d'options collectifs et pour obtenir des garanties de crédit auprès des banques de développement régionales respectives au nom des pays importateurs.

Mesures envisageables au niveau international

59. La communauté internationale a un rôle important à jouer en soutenant les efforts faits aux niveaux national et régional par les pays les moins avancés pour améliorer durablement la sécurité alimentaire. Elle devrait s'employer à réduire l'incidence de la volatilité sur le marché mondial – ce qui revêt une importance critique pour les pays les moins avancés – et à en atténuer les effets négatifs lorsqu'elle est inévitable. L'amélioration du contexte politique international, en particulier dans le domaine commercial, et la fourniture d'un appui technique et d'une assistance matérielle pour améliorer la résilience sont indispensables dans cette optique.

Renforcer les programmes d'aide alimentaire

60. L'aide alimentaire a été une ressource précieuse pour aider les pays à déficit alimentaire à satisfaire à leurs besoins. Au fil du temps, des améliorations importantes ont été apportées au système d'aide alimentaire pour évaluer plus précisément les besoins particuliers des pays bénéficiaires et pour répondre à ces besoins avec plus de souplesse (avec des ressources en nature ou en espèces), en plus de fournir des ressources complémentaires pour accroître l'efficacité de l'aide alimentaire. Pour plusieurs pays les moins avancés, l'aide alimentaire reste une source importante d'approvisionnements importés, notamment pour répondre aux besoins d'urgence. En fait, compte tenu de la diminution des volumes de l'aide alimentaire et de la

multiplication des situations d'urgence dans le monde, les ressources d'aide alimentaire disponibles sont exclusivement utilisées pour répondre aux besoins d'urgence dus aux catastrophes naturelles et anthropiques, en plus des projets d'intervention nutritionnelle bien ciblés réalisés par l'intermédiaire du PAM. Ces utilisations strictement humanitaires de l'aide alimentaire se sont révélées les plus efficaces et généralement exemptes des effets de dépendance et de dissuasion associés à l'aide alimentaire massive fournie dans le passé.

61. Auparavant, l'aide alimentaire était axée sur l'offre et liée aux considérations de politique intérieure des pays donateurs et, souvent, elle était trop importante. Aujourd'hui, les allocations d'aide alimentaire sont très axées sur la demande et liées aux exigences des opérations d'urgence, et souvent l'aide fournie est insuffisante par rapport aux besoins. Un autre facteur limitant les niveaux d'aide alimentaire est que les engagements annuels des donateurs dans le cadre de la Convention relative à l'assistance alimentaire sont exprimés en monnaies nationales nominales, ce qui implique que, lorsque les prix mondiaux augmentent, les quantités pouvant être achetées diminuent, créant ainsi une situation dans laquelle la disponibilité de l'aide alimentaire recule au moment où elle est le plus nécessaire, même si certains donateurs, à leur discrétion, prennent des dispositions extrabudgétaires pour contrer quelque peu la diminution du volume de l'aide alimentaire dans de telles situations.

62. Dans la Convention relative à l'aide alimentaire, qui a précédé la Convention relative à l'assistance alimentaire, les engagements des donateurs étaient exprimés en volume réel, une quantité minimale d'équivalent céréales étant promise indépendamment du prix. Tout en conservant les engagements en valeur qui offrent aux donateurs une plus grande souplesse quant à la portée de l'aide fournie (par exemple, le don d'intrants pour accroître la production alimentaire), il conviendrait d'envisager d'ajouter des engagements annuels minima exprimés en tonnes d'équivalent céréales pour tenir compte des années où les prix sont élevés.

Réformer les prohibitions et restrictions à l'exportation de l'Organisation mondiale du commerce

63. Les prohibitions et restrictions à l'exportation sont des mesures très courantes, mais très conflictuelles, prises par de nombreux pays, y compris plusieurs grands exportateurs, en réponse à des déséquilibres de l'offre intérieure, à commencer par la crise alimentaire de 2008 et aussi, récemment, en réponse à la COVID-19 et au conflit armé en Ukraine. Si la hausse des prix intérieurs peut être quelque peu contenue dans les pays imposant des restrictions à l'exportation, la charge de l'ajustement est supportée par d'autres pays à mesure que les prix mondiaux augmentent, ce qui exacerbe une situation déjà difficile pour les importateurs nets de denrées alimentaires, non seulement en termes de prix plus élevés mais aussi en ce qui concerne la disponibilité physique des approvisionnements.

64. Une étape encourageante a été l'adoption par la douzième Conférence ministérielle de l'OMC, qui s'est tenue en juin 2022, d'une décision visant à exempter les achats de produits alimentaires du PAM de l'application de prohibitions et restrictions à l'exportation⁷.

⁷ Voir le projet de décision ministérielle sur l'exemption des prohibitions ou restrictions à l'exportation pour les achats de produits alimentaires du Programme alimentaire mondial.

Mettre en œuvre la Décision de Marrakech en tant que mécanisme de financement des importations alimentaires

65. Dans la Décision de Marrakech, il est reconnu que les pays les moins avancés pourraient être admis à tirer sur les ressources d'institutions financières internationales, disponibles au titre des facilités existantes ou de facilités qui pourraient être créées, dans le contexte de programmes d'ajustement, pour faire face à ces difficultés de financement. En outre, compte tenu de la dépendance à long terme des pays à l'égard des importations de produits alimentaires, la Décision prévoit la fourniture d'une assistance technique et financière aux pays les moins avancés et aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires pour leur permettre d'améliorer leur productivité et leur infrastructure agricoles.

66. Parmi les facilités créées dans le cadre des institutions financières internationales, la Facilité de financement compensatoire du Fonds monétaire international en particulier, qui comprend un volet sur la facture des importations de céréales, n'a pas été en mesure de remplir les objectifs de la Décision de Marrakech relatifs à l'accès des pays les moins avancés au financement, en raison notamment de son mécanisme de compensation *ex post* et des difficultés liées aux conditions de financement jugées strictes par les pays admissibles.

67. La FAO a proposé la création d'un mécanisme de financement des importations de denrées alimentaires auprès duquel les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires pourraient contracter des prêts à court terme en cas de flambée des coûts d'importation de ces produits⁸. Elle a réalisé récemment une analyse actualisée de la manière dont ce mécanisme pourrait être mis en œuvre, dans laquelle les critères d'admissibilité ont été définis et les coûts globaux ont été déterminés selon diverses hypothèses⁹. Le mécanisme proposé pourrait être étendu pour couvrir les chocs du côté de l'offre, notamment en fournissant des financements aux pays contraints d'importer des intrants agricoles essentiels, tels que les engrais, les semences et les pesticides, à des coûts élevés. Il serait ainsi possible de faire suite à l'autre disposition importante de la décision appelant à une assistance technique et financière pour améliorer la productivité et l'infrastructure agricoles, en répondant à l'impératif de réduction de la vulnérabilité fondamentale à plus long terme de ces pays.

68. Un instrument multilatéral fonctionnel sur le modèle d'un mécanisme de financement des importations alimentaires serait d'une grande aide pour les pays les moins avancés et mérite d'être sérieusement pris en considération, de préférence en conjonction avec un mécanisme mondial de détention de stocks de sécurité alimentaire, examiné ci-dessous. Les garanties de crédit constituent une contrainte majeure pour les pays pauvres les moins avancés qui souhaitent conclure des contrats à terme et des contrats d'options qui leur permettraient de négocier les conditions et le calendrier des importations de denrées alimentaires en vrac et en temps utile et d'éviter ainsi les coûts élevés qu'ils supportent aujourd'hui.

69. Parmi les modalités d'un mécanisme de financement des importations de produits alimentaires figureraient des conditions spécifiques pour le déblocage de l'assistance lorsque les factures d'importation de produits alimentaires dépassent un certain seuil ainsi que le niveau et la forme du financement *ex ante* à fournir, en tenant compte des volumes projetés et des prix des importations de produits alimentaires de base.

⁸ Voir FAO, « Financing normal levels of commercial imports of basic foodstuffs in the context of the Marrakesh Decision » (Rome, 2003).

⁹ Voir FAO, « A Global Food Import Financing Facility (FIFF): Responding to soaring food import costs and addressing the needs of the most exposed » (Rome, juin 2022).

Tirer parti des règles de l'Organisation mondiale du commerce sur la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire

70. L'Accord de l'OMC sur l'agriculture comprend des dispositions sur la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire¹⁰. Dans le texte en question, il est indiqué que le soutien interne à la formation et à la détention de stocks de produits faisant partie intégrante d'un programme de sécurité alimentaire défini dans la législation nationale est conforme à l'Accord sous certaines conditions : le volume et la formation de ces stocks correspondent à des objectifs prédéterminés se rapportant uniquement à la sécurité alimentaire, le processus de formation et d'écoulement des stocks est transparent d'un point de vue financier et les achats de produits alimentaires par les pouvoirs publics s'effectuent aux prix courants du marché et les ventes de produits provenant des stocks de sécurité, à des prix qui ne sont pas inférieurs au prix courant du marché intérieur payé pour le produit et la qualité considérés. En outre, en ce qui concerne les programmes de détention de stocks publics dans les pays en développement, si les autorités sont habilitées à acquérir et à vendre des produits alimentaires à des prix administrés, elles doivent respecter le droit au soutien interne de chaque pays. Plusieurs difficultés sont apparues en ce qui concerne l'application effective des règles relatives à la détention de stocks publics.

71. Dans le cadre de la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire au niveau mondial, ces règles pourraient être reformulées pour ménager une certaine flexibilité aux pays qui prennent en charge la détention de ces stocks. Seraient impliqués un petit nombre de pays producteurs et exportateurs (en développement et développés) ayant la capacité et la volonté de constituer des stocks alimentaires supplémentaires au-delà de ce qu'ils détiennent pour leurs propres objectifs de sécurité alimentaire et pour lesquels ils pourraient avoir besoin d'une certaine flexibilité pour dépasser les limites existantes de subventionnement à des fins de sécurité alimentaire. Toutefois, cette flexibilité serait subordonnée à la préaffectation des stocks supplémentaires accumulés aux fins d'un déblocage en faveur de pays vulnérables ayant besoin d'une assistance alimentaire, par exemple dans les situations d'urgence, selon des modalités convenues et sous les auspices d'une autorité alimentaire internationale. L'expertise existante au PAM pourrait être utilisée pour superviser la logistique nécessaire au transfert des stocks mondiaux de sécurité alimentaire vers les pays qui en ont besoin, le Système d'information sur les marchés agricoles de la FAO pourrait tenir à jour des informations sur les stocks mondiaux de sécurité alimentaire dans le cadre de son suivi permanent des stocks alimentaires au niveau mondial et les conditions dans lesquelles les stocks alimentaires supplémentaires ont été produits et écoulés seraient contrôlées par le biais des procédures de notification prévues dans l'Accord sur l'agriculture de l'OMC. La collaboration avec le PAM dans ce cadre faciliterait l'utilisation des stocks mondiaux de sécurité alimentaire disponibles les années où les besoins d'urgence sont moindres, en intensifiant les programmes d'aide humanitaire tels que les programmes d'alimentation scolaire et les programmes vivres contre travail.

Utiliser le secteur des biocarburants comme soupape de sécurité pour la sécurité alimentaire mondiale

72. Alors que les mandats des principaux pays producteurs de biocarburants ont été réformés à la suite de la crise alimentaire de 2008 et des événements qui ont suivi, l'utilisation de produits alimentaires dans la production de biocarburants se poursuit sans relâche. La production de biocarburants continue de stimuler la demande de produits alimentaires de base et d'exercer une pression sur les prix.

¹⁰ Voir le paragraphe 3 et la note de bas de page 5 de l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture.

73. Des possibilités d'approches innovantes fondées sur des mandats flexibles ont été suggérées. Pour être flexibles, les mandats doivent être conditionnés aux prix des produits alimentaires, afin que les objectifs fixés puissent être réduits ou annulés si les prix de ces produits passent au-delà d'un seuil de déclenchement. Ces soupapes de sécurité permettraient de détourner les matières premières agricoles de la production de biocarburants pour les acheminer vers la chaîne alimentaire en cas de besoin aigu. L'idée est d'acquiescer des options d'achat sur les céréales auprès des producteurs de biocarburants, de façon qu'une réorientation de l'utilisation pour les biocarburants vers l'utilisation à des fins alimentaires puisse intervenir sur la base d'indicateurs spécifiques de pénurie alimentaire et que le fournisseur de biocarburants s'engage à réduire sa production en conséquence. Un tel mécanisme peut être envisagé en conjonction avec les deux autres instruments que sont le mécanisme de financement des importations alimentaires et les stocks mondiaux de sécurité alimentaire évoqués plus haut.

F. Conclusions et recommandations

74. Le Programme d'action de Doha en faveur des pays les moins avancés met l'accent sur la nécessité pour ces pays et leurs partenaires de développement de faire montre d'une détermination renouvelée et renforcée à lutter contre l'insécurité alimentaire.

75. L'élimination de l'insécurité alimentaire nécessite une approche multidimensionnelle qui s'attaque aux facteurs structurels profondément enracinés empêchant les pays les moins avancés d'être résilients face aux chocs externes et aux urgences alimentaires. Des mesures de soutien devraient être mises en place pour aider ces pays à faire face aux situations d'urgence à court terme tout en remédiant aux contraintes structurelles à long terme qui les empêchent d'éliminer la faim et d'avoir accès à des produits alimentaires en quantité suffisante et assurant une nutrition satisfaisante.

76. La détention de stocks est une partie essentielle de la solution à l'insécurité alimentaire dans les pays les moins avancés, constitue un instrument critique pour améliorer la sécurité alimentaire des personnes vulnérables et peut contribuer de façon déterminante à limiter la volatilité des prix.

77. La détention de stocks, en particulier aux niveaux régional et sous-régional, devrait s'accompagner d'un ensemble de mesures et d'instruments permettant aux pays les moins avancés, à leurs partenaires et à la communauté internationale de lutter contre la faim, d'accroître la résilience face aux urgences alimentaires et de tirer parti des systèmes alimentaires en tant qu'élément clé de la stratégie vers la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et des objectifs du Programme d'action de Doha.

78. Les banques régionales de développement devraient envisager de mettre en place un mécanisme de garantie des crédits pour aider les pays les moins avancés à accéder aux nantissements nécessaires pour conclure des contrats à terme et des contrats d'options pour l'importation de produits alimentaires de première nécessité.

79. Dans les organisations d'intégration régionale, des systèmes de réserve devraient être établis, ou les systèmes existants renforcés, afin de promouvoir la coopération en matière de sécurité alimentaire régionale en faveur des pays les moins avancés. Ces systèmes de réserve aideraient les pays les moins avancés à acheter des produits de base essentiels sur le marché mondial en renforçant leur capacité de négocier des contrats à terme et des contrats d'options ainsi qu'en demandant des nantissements aux banques de développement régionales au nom des pays importateurs. Ils pourraient servir de plateformes pour des consultations techniques

sur les interventions et les actions correctives envisageables aux niveaux national et régional en cas de menaces extérieures à la sécurité alimentaire ainsi que pour sensibiliser à la nécessité de relever les défis de la sécurité alimentaire au niveau régional.

80. Les capacités des pays les moins avancés en matière d'intelligence de marché et de surveillance des échanges commerciaux doivent être renforcées en s'appuyant sur les initiatives existantes des institutions multilatérales et avec le soutien des partenaires de développement.

81. Il convient d'envisager de garantir un niveau adéquat d'engagements exprimés en volume pour répondre aux besoins d'urgence des pays les moins avancés dans le cadre de la Convention relative à l'assistance alimentaire, afin d'éviter une réduction de l'aide alimentaire pendant les années où les prix sont élevés, lorsque ces pays en ont le plus besoin.

82. En s'appuyant sur les travaux de la FAO, un mécanisme de financement des importations alimentaires devrait être mis en place pour faciliter l'accès des pays les moins avancés au crédit en cas de flambée des factures d'importations alimentaires et pour faire face aux chocs du côté de l'offre en fournissant des financements aux pays contraints d'importer des intrants agricoles clés, tels que les engrais, les semences et les pesticides, à des coûts élevés.

83. Un mécanisme de financement des importations alimentaires serait plus efficace s'il était associé à des stocks mondiaux de sécurité alimentaire adéquats, en ménageant une certaine flexibilité aux pays détenteurs de stocks participants à ce mécanisme et désireux de produire et de détenir des stocks supplémentaires à des fins de sécurité alimentaire, destinés aux pays les moins avancés ayant besoin d'une assistance alimentaire, dans des conditions convenues et sous les auspices d'une autorité alimentaire internationale.

84. Moyennant des modalités de fonctionnement prudentes, le dispositif proposé de stocks mondiaux de sécurité alimentaire pourrait ne pas avoir d'incidence sur le marché dans la mesure où les stocks alimentaires supplémentaires mis à la disposition des pays qui en ont besoin seraient liés à un apport de fonds du mécanisme de financement des importations alimentaires. Le subventionnement des stocks à des fins de sécurité alimentaire serait contrôlé dans le cadre de la procédure de notification prévue par l'Accord sur l'agriculture, s'agissant à la fois des marges de subventionnement supplémentaires autorisées et du déblocage des stocks mondiaux de sécurité alimentaire sur la base de conditions et de critères convenus et contrôlables visant à minimiser les effets sur le marché.

85. En plus des instruments et des politiques examinés ci-dessus, un système spécial de réserve alimentaire dédié aux pays les moins avancés pourrait être créé dans les organisations multilatérales concernées pour recevoir des dons en denrées alimentaires et en espèces des États Membres, du secteur privé, des entreprises alimentaires, de la communauté des affaires, des organisations de la société civile et des organisations philanthropiques soutenant les installations de stockage dans les pays les moins avancés. Ces ressources consacrées aux pays les moins avancés faciliteraient la distribution de denrées alimentaires aux personnes pauvres et vulnérables, notamment dans le cadre de programmes d'alimentation scolaire et communautaire, lorsque cela est nécessaire pour répondre aux menaces environnementales, aux pandémies et autres crises.