

La situation des marchés des produits agricoles

Flambée des prix et crise alimentaire
– expériences et enseignements



Messages principaux

- 1 En juin 2008, les prix des produits alimentaires de base sur les marchés internationaux ont atteint leurs plus hauts niveaux depuis 30 ans, menaçant la sécurité alimentaire des pauvres du monde entier. En 2007 et en 2008, principalement à cause de la flambée des prix des denrées alimentaires, 115 millions de personnes supplémentaires ont été plongées dans la faim chronique.
- 2 Depuis, les prix ont reculé sous l'effet de la crise financière, de la récession mondiale naissante, de la chute des prix du pétrole et d'un dollar EU plus fort. Ils n'en restent pas moins historiquement élevés et les problèmes structurels qui sont à l'origine de la vulnérabilité des pays en développement aux augmentations de prix sur les marchés internationaux n'ont pas été résolus.
- 3 De nombreux facteurs ont contribué à la hausse spectaculaire des prix alimentaires mondiaux, mais la demande de biocarburants et le prix record du pétrole ont été les deux facteurs principaux, ce qui a conduit certains analystes à se demander si de nouveaux liens entre l'alimentation et les marchés de l'énergie n'avaient pas inversé la tendance historique à la baisse des prix, en termes réels, des produits agricoles.
- 4 Les producteurs des pays en développement n'ont pas profité des prix élevés pour investir dans leurs moyens de production et accroître leur productivité parce que ces prix ne leur ont pas été répercutés. Par ailleurs, les petits producteurs n'ont eu qu'un accès limité aux intrants bon marché, leurs moyens de production sont restés médiocres ainsi que les institutions et les infrastructures mises à leur disposition. En outre, certaines politiques adoptées (comme le contrôle des prix et la réduction des tarifs douaniers) ne les ont pas incités à investir.
- 5 Il faut protéger les consommateurs contre des prix alimentaires élevés, mais il faut aussi inciter les producteurs à investir dans la production, à augmenter leur productivité et à répondre par l'offre. Les politiques mises en œuvre doivent être ciblées, éviter les distorsions et encourager l'investissement dans l'agriculture.
- 6 De nombreux pays en développement ont besoin d'une aide internationale pour résoudre leurs problèmes budgétaires et identifier et mettre en œuvre les politiques appropriées. Les pays développés doivent aussi examiner l'impact de leurs politiques agricoles, commerciales et énergétiques sur les prix et la disponibilité des denrées alimentaires au plan international.

La situation des marchés des produits agricoles

Flambée des prix et crise alimentaire

– expériences et enseignements



Produit par la
Sous-Division des politiques et de l'appui en matière
de publications électroniques
Département des connaissances et de la
communication
FAO

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

ISBN 978-92-5-206280-6

Tous droits réservés. Les informations ci-après peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au Chef du Service de la gestion des publications, Division de l'information, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie ou, par courrier électronique, à copyright@fao.org

© FAO 2009

Pour se procurer les publications de la FAO, s'adresser au:
Groupe des ventes et de la commercialisation
Division de la communication
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
Courriel: publications-sales@fao.org
Télécopie: (+39) 06 57053360
Site Internet: www.fao.org/icalog/inter-e.htm

Note:

Sauf indication contraire, les données pour la Chine comprennent aussi celles pour la Province chinoise de Taïwan, la Région administrative spéciale de Hong-Kong et la Région administrative spéciale de Macao.

Remerciements

Le rapport sur *La situation des marchés des produits agricoles 2009* a été rédigé par une équipe de collaborateurs de la Division du commerce international et des marchés dirigée par David Hallam. Le rapport a été préparé sous la conduite d'Hafez Ghanem, Directeur général adjoint du Département du développement économique et social de la FAO, et d'Alexander Sarris, Directeur de la Division du commerce international et des marchés.

La contribution générale de Pedro Arias ainsi que les contributions particulières des personnes qui suivent ont été particulièrement appréciées: Adam Prakash sur les tendances et la volatilité des prix des produits agricoles, Abdolreza Abbassian sur les prix des céréales, Josef Schmidhuber sur les biocarburants, Hansdeep Khaira sur la spéculation, Merritt Cluff et Holger Matthey sur les perspectives relatives aux prix des produits, George Rapsomanikis sur la transmission des prix, Jamie Morrison sur les contraintes du côté de l'offre et la réponse par l'offre, Liliana Balbi, Ramesh Sharma et Manitra Rakotoarisoa sur les réponses apportées par les politiques et Alexander Sarris sur les mécanismes de financement des importations de denrées alimentaires.

Le rapport a bénéficié de l'examen détaillé et des observations de collègues du Département du développement économique et social de la FAO, et tout particulièrement des contributions des personnes suivantes: Hafez Ghanem, Alexander Sarris, Marcela Villarreal, Keith Wiebe, Josef Schmidhuber, Jelle Bruinsma, Kostas Stamoulis, David Marshall, Hiek Som, Henri Jossierand et Abdolreza Abbassian.

Photos de la couverture (du haut vers le bas):

© FAO/Roberto Faidutti
© FAO/Giuseppe Bizzarri
© FAO/KCII
© FAO/Giuseppe Bizzarri
© FAO/Giulio Napolitano

4 À propos de ce rapport

6 Avant-propos

8 Première partie. Pourquoi une telle hausse des prix des denrées alimentaires sur les marchés mondiaux?

- 9** Inflation des prix des denrées alimentaires dans le monde en 2007-08
- 15** Pourquoi les prix des denrées alimentaires augmentent-ils autant?
- 26** L'impact des prix élevés des denrées alimentaires

30 Deuxième partie. Pourquoi la hausse des prix alimentaires n'a-t-elle pas bénéficié aux producteurs agricoles pauvres?

- 31** Les hausses des cours internationaux se transmettent-elles aux producteurs des pays en développement?
- 35** Les prix ont augmenté, mais les coûts également
- 36** Contraintes du côté de l'offre

38 Troisième partie. Que doit être la réaction des pouvoirs publics?

- 39** Les options des pouvoirs publics
- 40** Qu'ont fait les pays en développement?
- 42** Sous quelle forme intervenir?
- 47** La nécessité de l'action internationale

54 Annexe

- 54** Tableau 1. Mesures de politique visant à répondre à la hausse des prix des produits de base dans certains pays
 - 58** Tableau 2. Tendances des prix réels des produits alimentaires
 - 59** Tableau 3. Prix mensuels des produits alimentaires, valeur nominale
 - 61** Pour en savoir plus et s'informer
 - 62** Publications de la Division du commerce et des marchés de la FAO, 2006-08
-

À propos de ce rapport

Dans la seconde moitié de 2006, les prix mondiaux de la plupart des principales denrées alimentaires ont commencé à grimper. Au premier semestre 2008, les prix des céréales en dollars EU avaient atteint leur plus haut niveau depuis 30 ans, menaçant la sécurité alimentaire des populations pauvres de la planète et déclenchant une vague d'inquiétude quant à une éventuelle crise alimentaire mondiale. Alors que les prix des denrées alimentaires ont chuté au cours du deuxième trimestre 2008, sous l'effet d'une baisse spectaculaire des prix du pétrole, de la crise financière et d'une récession mondiale due à un ralentissement de la demande, les prix sont encore bien supérieurs aux niveaux observés au cours de ces dernières années et ils devraient le rester. De nombreux consommateurs pauvres sont encore confrontés aux prix des denrées alimentaires qui continuent d'augmenter. Qui plus est, bien que ces prix aient pu baisser sur les marchés internationaux, les nombreux facteurs défavorables de l'offre et de la demande sont restés inchangés. La baisse des prix n'a pas été causée par une augmentation généralisée de la disponibilité alimentaire. Dans la plupart des pays en développement, la hausse des prix n'a pas donné lieu à une réponse positive du côté de l'offre. Le moment est donc venu d'examiner la manière dont les choses se sont passées et leurs raisons profondes, et de tirer des enseignements (notamment pour les politiques).

Si les principaux mécanismes de la «flambée des prix» ont été assez bien identifiés, des questions subsistent quant à l'importance relative des divers facteurs considérés comme responsables. On peut se demander par ailleurs si la nouvelle conjoncture a radicalement changé le comportement des marchés et si les prix élevés constituent désormais la norme. La manière dont les gouvernements et la communauté internationale doivent réagir dépend des réponses à ces questions. D'autre part, si la hausse spectaculaire

des prix et le sort tragique des consommateurs pauvres ont dominé le monde médiatique, les conséquences de cette crise sur la situation des producteurs agricoles pauvres sont passées au second plan. Les prix des produits agricoles ayant été bas pendant des années, leur hausse soudaine aurait dû permettre aux producteurs pauvres d'améliorer leurs revenus et les inciter à accroître leur production au bénéfice de tous. Apparemment, il n'en a pas été ainsi. Pourquoi?

La situation des marchés des produits agricoles 2009 commence par examiner en détail la nature de la hausse des prix sur les marchés mondiaux et la façon dont elle est répercutée sur les consommateurs et les producteurs agricoles. Les prix des denrées agricoles ont toujours été extrêmement variables, mais sur la base d'une courbe décroissante à long terme. Cependant, certains commentateurs et analystes ont suggéré que de nouveaux facteurs sont désormais entrés en jeu, notamment la croissance de la production des biocarburants, et que cela signifie que les prix des denrées alimentaires se sont écartés définitivement de leur tendance historique. Pour l'instant, les données disponibles ne permettent pas d'apporter de preuves concluantes, même si certains paramètres économiques fondamentaux laissent penser que l'ère des «aliments» soi-disant «bon marché» pourrait être terminée. Les caractéristiques de ces paramètres et la manière dont ils ont pesé sur les prix des denrées alimentaires sont examinées en détail.

Une attention particulière a été portée au rôle joué par les différents facteurs en cause – demande de biocarburants, prix records des carburants et augmentation de la demande alimentaire due à l'accélération de la croissance économique en Chine et en Inde – dans l'inflation soudaine des prix alimentaires dans le monde et par les contraintes traditionnelles des marchés comme le faible niveau des stocks ou l'insuffisance de l'offre due aux mauvaises conditions climatiques. La question

de savoir si la situation a été aggravée par l'afflux de fonds spéculatifs ou par des politiques appliquées par certains gouvernements est aussi examinée. En réalité, même si la demande de biocarburants et la flambée du prix du pétrole ont eu un impact important, tous ces facteurs, indépendamment ou ensemble, ont contribué à l'envol des prix alimentaires. Plusieurs d'entre eux pourraient même avoir un effet durable; ainsi, il est peu probable que les prix alimentaires retrouvent leurs niveaux précédents à court terme.

La situation des marchés des produits agricoles 2009 réunit les preuves des différents impacts de la flambée des prix alimentaires. L'impact négatif de la hausse des prix sur la sécurité alimentaire est plus élevé sur les consommateurs pauvres des *pays en développement*, dont les populations rurales comptent de nombreux pauvres. De nombreux pays en développement ou moins avancés sont importateurs de denrées alimentaires et leurs dépenses annuelles d'importations ont plus que doublé depuis 2000, ce qui les a placés dans une situation d'autant plus précaire qu'ils dépendent également du pétrole importé (dont le prix a aussi explosé) et qu'ils connaissent une sous-alimentation chronique très importante. En revanche, la hausse des prix des denrées alimentaires devrait inciter les producteurs à augmenter leur production et leur productivité. Cependant, comme *La situation des marchés des produits agricoles 2009* l'explique, la question de savoir si la hausse des prix peut bénéficier aux producteurs des pays en développement dépend de leur capacité à y répondre, ce qui est loin d'être garanti. Les prix d'intrants essentiels comme l'énergie et les engrais ont augmenté avec les prix des produits – parfois plus rapidement – au point que l'intérêt de produire davantage est désormais moindre. Par ailleurs, les petits producteurs des pays en développement n'ont qu'une capacité limitée de produire davantage car leurs moyens techniques sont médiocres et leur accès aux intrants réduit. La hausse des

prix des denrées alimentaires ne semble pas avoir déclenché de réponse significative au niveau de l'offre de la part des producteurs des pays en développement.

Comment aider les producteurs à produire davantage est un problème de politiques auquel sont confrontés les gouvernements des pays en développement. Comment faire en sorte que les consommateurs aient accès à des denrées alimentaires à des prix abordables est un problème plus pressant. Dans la plupart des cas, sous la pression des troubles sociaux déclenchés par la flambée des prix alimentaires, les gouvernements ont adopté des mesures à court terme visant à résoudre dans l'urgence les problèmes de sécurité alimentaire, à ralentir les hausses de prix et à accroître les disponibilités alimentaires. Ce faisant, ils ont négligé les besoins à moyen et long termes des producteurs, et certaines mesures à court terme – notamment en matière commerciale – ont eu un impact négatif. En conclusion, *La situation des marchés des produits agricoles 2009* examine les choix de politiques qui s'offrent aux gouvernements et évalue la manière dont les pays en développement ont répondu à la flambée des prix alimentaires. Le rapport recommande de mettre en œuvre des mesures complémentaires et cohérentes pour traiter les problèmes les plus pressants et des mesures à plus long terme pour répondre au besoin stratégique d'une sécurité alimentaire durable. Il reconnaît cependant que certains pays en développement ont des difficultés à choisir des politiques appropriées et à mettre en place des politiques concrètes et efficaces, constatant qu'ils n'ont tout simplement pas les moyens de fournir des denrées alimentaires aux pauvres, de payer des dépenses d'importation plus élevées et de corriger, du jour au lendemain, des années de négligence à l'égard de leurs secteurs agricoles. L'aide internationale qui se mobilise est une nécessité urgente. Elle fournira une assistance en matière technique et de formulation des politiques, ainsi que des ressources

budgétaires complémentaires, car les politiques «adaptées» sont souvent plus coûteuses.

Le but de *La situation des marchés des produits agricoles 2009* est de faire connaître à un public plus large et sous une forme accessible les débats concernant les marchés des produits agricoles ainsi que les politiques adoptées en la matière. Bien que les résultats et les conclusions présentés reposent sur des analyses techniques récentes conduites par des spécialistes de la FAO des questions liées au commerce et aux produits, il ne s'agit pas fondamentalement d'un rapport technique. Cette publication s'efforce en effet de fournir un traitement sans arrière-pensées et objectif de questions économiques qui peuvent sembler compliquées. Elle vise les décideurs, les observateurs du marché des produits et tous ceux qui sont intéressés par les évolutions du marché des produits agricoles et leur impact sur les pays en développement.

Avant-propos

Dans la première moitié de 2008, le monde a été confronté à la plus forte explosion des prix des denrées alimentaires depuis 30 ans et à une crise d'insécurité alimentaire mondiale. En effet, les prix de ces denrées avaient augmenté de près de 40 pour cent par rapport à leur niveau de 2007 et de 76 pour cent par rapport à 2006. La brutalité de ces hausses de prix et leur persistance, qui ont plongé de nombreux pays en développement dans une situation précaire qu'ils peinent à maîtriser, distinguent cet événement des autres hausses des prix alimentaires qui ont pu avoir lieu dans le passé.

La stabilité politique et sociale a été menacée car la hausse des prix des denrées alimentaires et la baisse du pouvoir d'achat ont déclenché des émeutes et des désordres sociaux un peu partout dans le monde. Il suffit d'imaginer un instant la violence de l'impact de cette crise sur les pauvres des pays en développement qui consacraient déjà, dans certains cas, jusqu'à 80 pour cent de leurs maigres revenus à l'achat de denrées alimentaires. La FAO estime que la flambée des prix alimentaires a plongé 115 millions de personnes supplémentaires dans une famine chronique en 2007 et 2008. Le nombre de personnes souffrant de la faim est donc désormais proche d'un milliard. La malnutrition s'aggrave lorsque les pauvres ne peuvent pas acheter d'aliments de meilleure qualité. Ils mangent moins et moins bien. Les pays à faible revenu importateurs de denrées alimentaires sont tout particulièrement vulnérables à cause de l'incidence élevée de la famine chronique et de la pauvreté. Les dépenses d'importations alimentaires de ces pays ont été estimées à près de 170 milliards d'USD pour 2008, soit 40 pour cent de plus qu'en 2007. L'impact est le plus violent en Afrique, où de nombreux pays sont très dépendants des céréales importées (qui représentent parfois jusqu'à 80 pour cent de leur disponibilité énergétique alimentaire) et la sous-alimentation y est déjà omniprésente.

Les prix alimentaires internationaux ont reculé et retrouvé leurs niveaux de 2007

sous le double effet de la crise financière et de la récession mondiale. Cependant, les prix dépassent encore largement les niveaux observés encore récemment et tout porte à croire qu'ils resteront élevés par rapport aux tendances historiques. Dans de nombreux pays en développement, les prix des denrées alimentaires se situent encore à des niveaux jamais atteints précédemment. En fait, les prix de ces denrées restent très élevés et les causes fondamentales de la crise alimentaire dont ils sont à l'origine n'ont pas été éliminées. La flambée des prix des denrées alimentaires et la crise alimentaire ont mis en évidence les menaces qui pèsent sur la sécurité alimentaire mondiale et l'urgente nécessité de renforcer le système alimentaire international.

L'impact négatif de la flambée des prix alimentaires sur la sécurité alimentaire des consommateurs pauvres dans le monde est évident. On aurait pu s'attendre cependant à ce que l'impact sur les producteurs soit positif et les encourage à investir davantage et à accroître leur production. Cela ne s'est pas produit. Pendant des années, les prix agricoles sont restés bas, ce qui n'a pas incité, à juste titre, les producteurs à investir dans des moyens de production. Mais pourquoi de tels niveaux de prix, les plus élevés depuis 30 ans, ne les ont pas poussés à investir? En principe, une hausse aussi importante des prix des denrées alimentaires devrait être l'occasion d'inverser la baisse tendancielle de l'investissement dans l'agriculture, qui dure depuis des décennies, et de stabiliser durablement les disponibilités alimentaires mondiales. «En principe» seulement, parce que des prix alimentaires élevés ne sont pas à eux seuls suffisants, d'autant qu'une partie de l'intérêt à produire davantage a été annulée par la hausse des coûts des intrants, par exemple les prix des engrais, qui ont augmenté plus vite que les prix à la production. Les petits producteurs des pays en développement doivent surmonter les nombreuses contraintes liées à l'offre avant de pouvoir apporter concrètement une réponse par l'offre à moyen et long termes. Le manque



d'infrastructures rurales, l'accès limité à des intrants modernes et à l'irrigation, le mauvais état des routes et des installations de stockage, la médiocrité des moyens techniques, une connaissance limitée des techniques agricoles modernes et un accès limité au crédit sont autant de facteurs responsables de la faible productivité, de la participation limitée aux marchés et du manque d'investissement. Seule la levée de ces obstacles permettra de libérer l'offre. Enfin, des politiques adaptées doivent être appliquées afin de rompre le cercle vicieux qui a plongé tant de petits producteurs dans la pauvreté, contraint de nombreux pays en développement à dépendre exagérément des importations de produits alimentaires et les a rendus vulnérables à la hausse des prix.

Dès juillet 2007, la FAO a prévenu qu'une crise était imminente. En décembre, elle a lancé une initiative contre la flambée des prix des denrées alimentaires, financée d'abord sur ses propres ressources pour stimuler rapidement la production de produits agricoles en facilitant l'accès des petits agriculteurs aux semences, aux engrais, aux aliments pour animaux ainsi qu'à d'autres outils et fournitures agricoles. Cette initiative devrait catalyser le soutien apporté par les donateurs, les institutions financières et les gouvernements pour que les intrants soient fournis à une bien plus grande échelle. Les pays les plus concernés par la crise, notamment l'Afrique subsaharienne, ont besoin d'au moins 1,7 milliard d'USD pour revitaliser une agriculture qui a été négligée pendant des décennies.

La flambée des prix des denrées alimentaires et la crise alimentaire qui en a découlé sont des questions qui doivent préoccuper la communauté internationale et exigent des mesures d'envergure. Elles ont été au centre des priorités de la Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale organisée par la FAO à Rome en juin 2008. Cette conférence a réuni des gouvernements, des organisations internationales, des donateurs, des organisations non gouvernementales, le secteur privé et la société civile, qui ont examiné les mesures à prendre. Cent quatre-vingt-un pays, dont 43 chefs d'État ou de gouvernement et plus de 10 ministres, y ont participé. La déclaration adoptée unanimement par la Conférence a clairement indiqué qu'il fallait accroître la production dans les pays en développement et stimuler l'investissement dans le secteur agricole.

De plus, comme on a pu l'entendre lors de certains événements récents, notamment la Conférence de haut niveau susmentionnée, le Sommet du G8 au Japon en juillet 2008 et la Session spéciale de la Conférence de la FAO en novembre dernier, il est urgent de renforcer la gouvernance de la sécurité alimentaire mondiale. La communauté internationale doit en effet disposer d'un système amélioré pour prévenir les crises alimentaires internationales et mettre en œuvre les politiques qui conviennent aux niveaux national, régional et international. En outre, des règles et des mécanismes doivent être élaborés pour que le commerce des produits agricoles soit non seulement libre mais aussi équitable. Il s'agit donc de concevoir un système qui donne aux producteurs des pays en développement et des pays développés les moyens d'obtenir un revenu décent comparable à celui des citoyens des secteurs secondaire et tertiaire.

Les connaissances techniques permettant d'éradiquer la faim dans le monde et de doubler la production alimentaire mondiale d'ici 2050 pour nourrir une population de neuf milliards de personnes sont disponibles. Il faut désormais passer de la parole aux actes. Il est urgent également d'établir un consensus international sur l'éradication finale et rapide de la faim et sur un plan d'action.

L'approche à double front prônée par la FAO dans son programme contre la faim reste valable. Elle consiste à donner un accès à la nourriture aux plus vulnérables et à aider simultanément les petits producteurs à augmenter leur production et accroître leurs revenus. Les consommateurs pauvres doivent pouvoir se procurer des denrées alimentaires bon marché, ce qui atténuerait l'impact de la sous-alimentation. Certains pays ont déjà mis en place des mécanismes de protection, d'autres doivent le faire, sans doute avec une aide internationale. La flambée des prix des denrées alimentaires a permis à la communauté internationale de se rendre compte que la solution structurelle au problème de l'insécurité alimentaire est d'augmenter la production et la productivité dans le monde en développement, notamment dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier.

L'investissement doit être stimulé d'une manière déterminante et durable pour améliorer la productivité et accroître la production alimentaire. Tous les obstacles qui pénalisent l'offre doivent être levés et des politiques et des institutions appropriées

doivent créer des conditions qui lui sont favorables. Sans cela, les investissements dans l'agriculture n'auront pas lieu d'être.

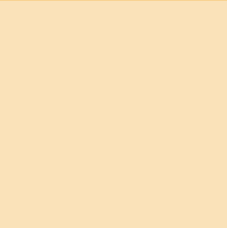
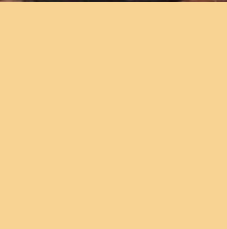
Outre son appui direct par le biais de l'Initiative contre la flambée des prix des denrées alimentaires, la FAO joue aussi son rôle en aidant les pays à définir et à mettre en œuvre des réponses appropriées en matière de politiques. Toutes ces activités sont fondées sur des analyses actualisées et complètes des variations des prix alimentaires, de leurs impacts sur les consommateurs et les producteurs et des diverses politiques mises en place pour y répondre. Nombre de ces travaux sont présentés dans cette nouvelle édition de *La situation des marchés des produits agricoles*. Cette publication dresse un bilan complet de la situation en s'appuyant sur les recherches menées par des spécialistes de la FAO sur les questions ayant trait à la flambée des prix et leurs conséquences. Elle explique pourquoi les prix des denrées alimentaires ont augmenté et quelles mesures les pays en développement et la communauté internationale doivent adopter pour que les producteurs des pays en développement puissent tirer parti des prix élevés afin que les disponibilités alimentaires mondiales soient maintenues durablement à des prix abordables.



Jacques Diouf

Directeur général de la FAO

Première partie
**Pourquoi une telle hausse des prix
des denrées alimentaires
sur les marchés mondiaux?**



Inflation des prix des denrées alimentaires dans le monde en 2007-08

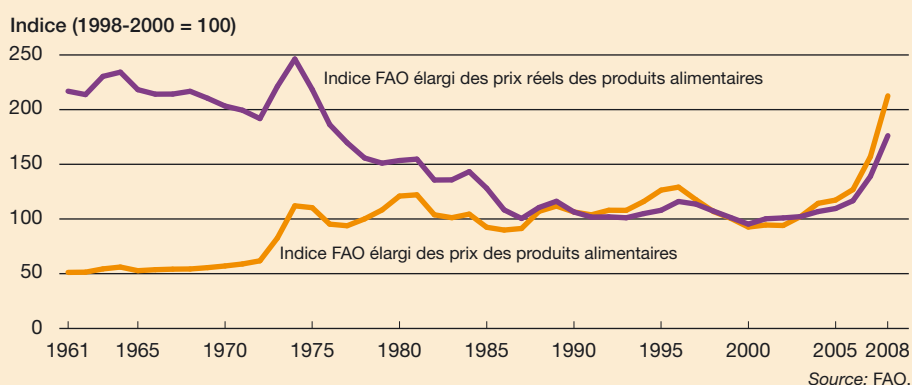
L'inversion de tendance des prix des denrées alimentaires dans le monde a commencé en 2006 avant de se transformer en une poussée inflationniste généralisée qui a aggravé l'insécurité alimentaire, déclenché de violents mouvements de protestation et fait craindre l'insécurité sur la scène internationale. L'Afrique a peut-être été la plus gravement touchée, mais le problème était mondial. La publication de rapports sur l'impact de l'explosion des prix des denrées alimentaires sur les pauvres de nombreux pays en développement a incité la communauté internationale à prendre des mesures pour empêcher l'aggravation de la pauvreté et de la sous-alimentation. Les organismes d'aide alimentaire comme le Programme alimentaire mondial (PAM) ont eu des difficultés à acheter, du fait de leurs coûts plus élevés, les denrées alimentaires qu'ils prévoyaient de distribuer et ont sollicité des ressources financières supplémentaires.

L'indice FAO des prix des denrées alimentaires¹ a augmenté de 7 pour cent en 2006 et de 27 pour cent en 2007, et cette augmentation a persisté et s'est accélérée pendant la première moitié de 2008. Depuis, les prix ont reculé nettement tout en restant supérieurs à leurs niveaux tendanciels à plus long terme. En 2008, l'indice FAO des prix des denrées alimentaires était, en moyenne, encore supérieur de 24 pour cent à celui de 2007 et de 57 pour cent à celui de 2006.

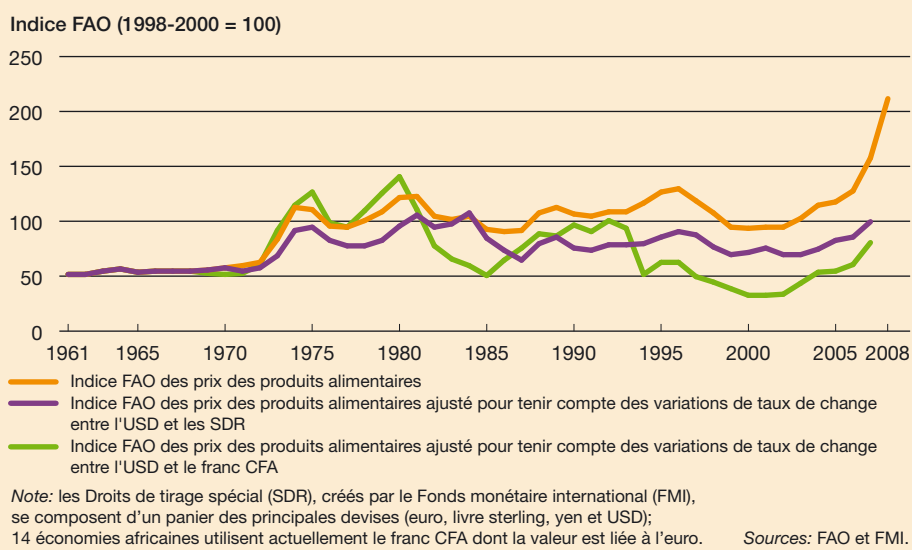
Si l'on considère les prix en termes réels (corrigés par l'indice de la valeur unitaire des produits manufacturés de la Banque mondiale [MUV]), les augmentations sont encore très importantes. Les prix réels sont depuis longtemps caractérisés par une baisse tendancielle entrecoupée par quelques flambées des prix généralement de courte durée. Une certaine stabilisation est perceptible depuis la fin des années 80, suivie d'un redressement

¹ L'indice FAO des prix alimentaires est un indice de Laspeyres, pondéré en fonction des échanges internationaux, qui repose sur les cours mondiaux de 55 produits alimentaires exprimés en USD (voir www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex).

Évolution des indices FAO des prix des produits alimentaires



Indice FAO des prix des produits alimentaires ajusté pour tenir compte des variations de taux de change



progressif à partir de 2000 et d'une augmentation brutale en 2006. Le taux de croissance annuel moyen, de 1,3 pour cent pendant la période 2000-05, s'est envolé depuis 2006, pour atteindre 15 pour cent.

Quelle est l'incidence des taux de change?

Une part de ces hausses de prix peut être attribuée à la dépréciation du dollar EU, dans

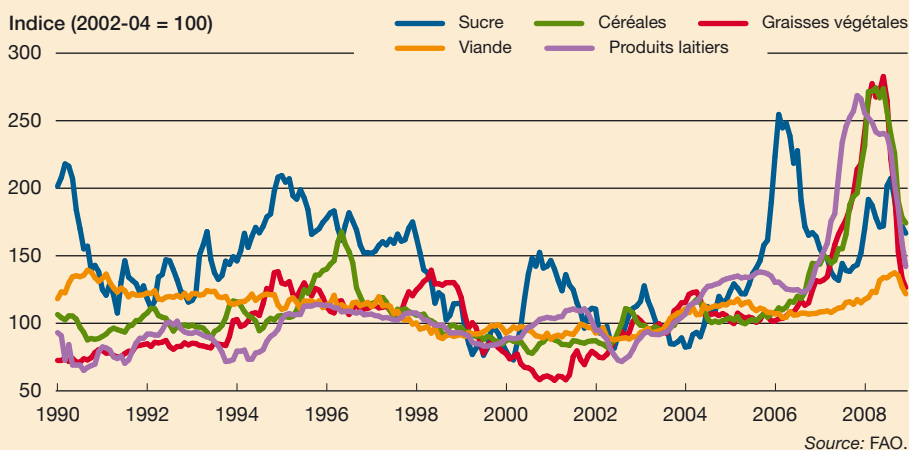
lequel les prix internationaux sont généralement libellés. Exprimées dans d'autres devises, les hausses sont moins spectaculaires et correspondent aux variations historiques. Elles restent néanmoins importantes.

Le lien entre les devises et les prix des produits de base est un facteur qui complique l'évaluation des hausses de prix des produits agricoles. Il a aussi une incidence sur la manière dont les différents pays sont concernés par les variations des taux de change.

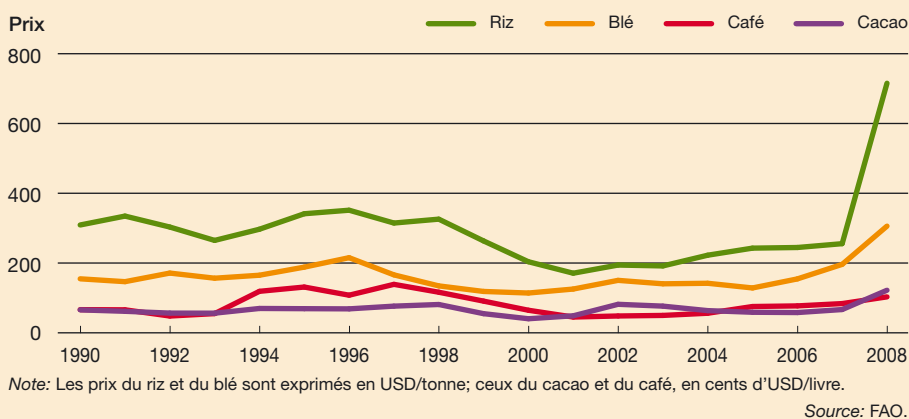
Pourquoi une telle hausse des prix des denrées alimentaires sur les marchés mondiaux?



Évolution des indices FAO des prix de groupes de denrées de base



Évolution des prix des produits tropicaux d'exportation



L'ampleur de la répercussion de la hausse des prix au niveau international sur la hausse des prix à la consommation et à la production dans certains pays a varié selon leur taux de change avec le dollar EU et d'autres facteurs comme les droits d'importation, les infrastructures et les structures commerciales, qui déterminent le degré de transmission des prix. La plupart des prix des produits de base étant exprimés en dollars EU, la dépréciation de la devise des États-Unis réduit le coût des produits de base pour les pays dont les devises sont plus fortes que le dollar EU. Il en résulte donc une atténuation de l'impact des hausses des prix des denrées alimentaires, dans une mesure plus ou moins grande. En ce qui concerne les pays dont les devises locales sont rattachées au dollar EU, la dépréciation de celui-ci renchérit le coût d'achat des denrées alimentaires. Plus de 30 pays en développement ont aligné leur devise sur le dollar EU.

Les prix de tous les produits agricoles ont-ils augmenté de la même façon?

Bien que la plupart des prix des produits agricoles aient augmenté, au moins en valeur nominale, les hausses ont nettement varié d'un produit à l'autre. En particulier, les prix internationaux des produits de première nécessité, comme les céréales, les oléagineux et les produits laitiers, ont augmenté de manière beaucoup plus spectaculaire que les prix des produits tropicaux comme le café et le cacao, et ceux des matières premières comme le coton ou le caoutchouc. Les pays en développement qui dépendent des exportations de ces produits ont donc constaté que leurs recettes d'exportations avaient certes augmenté mais moins rapidement que le coût de leurs importations de denrées alimentaires. Importateurs nets de produits alimentaires,

les pays en développement ont été confrontés à de graves déséquilibres de leurs balances des paiements.

Qu'est-ce qui distingue les augmentations de prix des denrées alimentaires de la période 2007-08?

L'envol des prix des denrées alimentaires constitue une rupture brutale avec la baisse tendancielle et l'effondrement continu des prix des produits de base de 1995 à 2002, au point qu'une relance des accords internationaux sur les produits a été demandée. Quelques analystes estiment que les hausses ont marqué la fin de la baisse à long terme des prix des produits agricoles, la revue *The Economist* (2007) annonçant même «la fin des aliments bon marché». D'autres ont vu les prémices d'une crise alimentaire mondiale. On peut se demander si ces hausses brutales sont fondamentalement différentes des flambées des prix précédentes et si la baisse tendancielle des prix réels aurait pu s'interrompre, signalant un changement radical du comportement du marché des produits agricoles. Les périodes de prix élevés, comme les périodes de prix bas, ne sont pas des phénomènes rares sur les marchés agricoles, bien que les premières soient souvent beaucoup plus courtes que les secondes, qui ont tendance à se prolonger. Ce qui distingue cet épisode est que la hausse des prix n'a pas concerné que quelques produits destinés à l'alimentation humaine ou animale mais la quasi-totalité d'entre eux, et que les prix pourraient rester à des niveaux élevés lorsque les effets des chocs à court terme se seront dissipés.

L'explosion des prix a aussi été accompagnée par une volatilité des prix² beaucoup plus élevée que dans le passé, surtout dans les secteurs des céréales et des oléagineux, ce qui illustre la plus grande incertitude des marchés. Pendant les quatre premiers mois de 2008, la volatilité des prix du riz et du blé a atteint des niveaux records (la volatilité des prix du blé était deux fois supérieure à celle de l'année précédente, celle du prix du riz était cinq fois supérieure).

L'accroissement de la volatilité n'a pas concerné que les céréales. En effet, les hui-

La crise alimentaire mondiale des années 70

Lors des deux décennies précédant la crise des années 70, la production de céréales dans les pays en développement a augmenté de 80 pour cent. La «révolution verte» a entraîné des gains de productivité considérables et l'extension des surfaces cultivées. Cependant, en 1972, de mauvaises conditions climatiques ont endommagé les cultures dans le monde entier et la production alimentaire mondiale a chuté pour la première fois en 20 ans, reculant de 33 millions de tonnes à une période où 24 millions de tonnes supplémentaires étaient nécessaires pour couvrir les besoins d'une population s'accroissant rapidement. L'année suivante, un nouveau choc lié à l'offre – le quadruplement du prix du pétrole – joua un rôle important dans la hausse des prix agricoles, menaçant la révolution verte dont le succès dépendait en grande partie de l'application de pesticides, d'herbicides et d'engrais azotés, c'est-à-dire de produits dérivés du pétrole. Après avoir payé leurs factures pétrolières, de nombreux pays en développement ont été à court de ressources pour acheter des produits chimiques et des nutriments que le mode de culture intensif, à rendement élevé, exigeait. En 1974, le monde attendait avec impatience que les pays riches engrangent des récoltes

abondantes pour reconstituer les stocks et désamorcer la hausse croissante des prix. Malheureusement, le Canada, l'ex Union soviétique, les États-Unis d'Amérique et une grande partie de l'Asie n'engrangeront que des récoltes médiocres à cause de mauvaises conditions climatiques. À la fin de 1974, les réserves céréalières mondiales étaient au plus bas depuis 22 ans et correspondaient à près de 26 jours de consommation contre 95 jours en 1961. Fait aggravant, le Gouvernement des États-Unis d'Amérique mit son veto à l'exportation de 10 millions de tonnes de grains (en grande partie destinées à l'Union soviétique), craignant qu'une vente aussi massive déclenche une inflation des prix des denrées alimentaires au plan intérieur. Après la flambée de 1974, les prix de la plupart des produits alimentaires sont restés élevés jusqu'au début des années 80. Les estimations officielles du nombre de décès directement imputables à la crise alimentaire mondiale des années 70 n'ont pas été conduites, mais si l'on procède à une extrapolation tendancielle des taux de mortalité pendant la période de crise, on obtient un chiffre, non officiel, de près de cinq millions de personnes (The Oil Drum, 2009).

Sources: FAO et *Time*, 1974.

les végétales, les produits d'élevage et le sucre ont aussi connu des variations de prix nettement plus marquées que dans un passé récent. Une volatilité élevée est synonyme d'incertitude, qui gêne les acheteurs et les vendeurs dans leurs prises de décisions. Cette incertitude, lorsqu'elle s'accroît, limite également l'accès des producteurs aux marchés du crédit et conduit à l'adoption de techniques de production peu risquées au détriment de l'innovation et de l'esprit d'entreprise. Par ailleurs, plus les variations de prix d'un produit sont amples et imprévisibles, plus les gains résultant de la spéculation sur les cours anticipés de ce produit peuvent être importants. La volatilité a donc un attrait spéculatif qui, à son tour, crée un cercle vicieux qui déstabilise les prix au comptant. Au niveau national, de nombreux pays en développement sont encore extrêmement dépendants des produits de première nécessité, à l'importation et à l'exportation. Si les brusques envolées des prix peuvent gonfler temporairement la balance des paiements d'un exportateur, elles peuvent aussi renchérir les coûts d'importation de produits alimentaires et d'intrants agri-

coles. Parallèlement, d'amples variations de prix peuvent avoir un effet déstabilisateur sur les taux de change des pays, qui voient leurs économies mises à rude épreuve et leurs efforts pour réduire la pauvreté quasiment réduits à néant.

Qu'est-ce qui distingue la flambée des prix de 2007-08 des crises précédentes?

L'examen du comportement des prix dans le passé permet de mettre en évidence le caractère unique de la récente flambée des prix. Les graphiques (voir page 9) montrent qu'une flambée des prix ressort en particulier, celle correspondant à la crise alimentaire mondiale des années 70. Quelques analogies existent entre les deux situations. Le double choc pétrolier et climatique d'alors a entraîné une contraction de la production alimentaire alors que la demande de denrées alimentaires commençait à croître sous l'effet de l'emballement démographique des pays en développement. Des restrictions aux importations, identiques à celles d'aujourd'hui, ont été imposées pour maî-

² La volatilité mesure les fluctuations du prix d'un produit pendant un intervalle de temps donné en utilisant l'écart type des prix. D'amples fluctuations des prix pendant une courte période sont le signe d'une «forte volatilité».



Flambées des prix des produits agricoles

Une flambée des prix est une augmentation brutale et prononcée des prix au-dessus de la valeur tendancielle. Pour des raisons pratiques, une flambée des prix peut être considérée comme une variation annuelle en pourcentage supérieure à deux écarts types des cinq années précédant l'année à partir de laquelle la variation en pourcentage est calculée. En utilisant cette définition, il est possible d'identifier les années durant lesquelles de fortes variations de prix des produits alimentaires de base (en utilisant l'indice FAO des prix alimentaires) sont intervenues au cours de la période 1961-2008. En rapportant les variations en pourcentage de chaque année à deux fois l'écart type calculé selon la formule:

$$\sigma_t = \sqrt{\frac{\sum_{i=t-6}^{t-2} (x_i - \bar{x})^2}{5}}$$

il est possible d'identifier quatre périodes distinctes au cours desquelles les prix ont accusé de fortes hausses: 1972-74, 1988, 1995 et la période actuelle. Seules la première et la période actuelle ont connu des variations sur plusieurs années consécutives, trois années de suite (1972, 1973 et 1974) pour la première période et deux années pour la dernière période (2007 et 2008). Toutefois, en appliquant la même méthodologie aux prix exprimés en termes réels, quatre années seulement apparaissent comme significatives en termes de variations de prix: 1973 et 1974, 2007 et 2008.

triser l'inflation au plan intérieur. Mais contrairement à la crise actuelle, celle des années 70 a été causée par des chocs liés à l'offre, alors que les facteurs liés à la demande (notamment la demande de biocarburants) ont joué un rôle considérable dans la crise de 2007-08 et leurs effets pourraient être durables.

Au moment le plus critique de la crise des années 70, les cours internationaux du riz et du blé s'élevaient respectivement à 542 USD et 180 USD par tonne. Les prix atteints au début de 2008 étant nettement supérieurs à ceux observés dans les années 70, on pourrait en conclure que le monde traverse une crise analogue. Mais le pouvoir d'achat actuel du dollar EU est très différent de ce qu'il était alors. L'examen des prix en

termes réels montre donc une situation sans rapport commun. Si l'on se fonde par exemple sur les prix et les taux de change de 2000, le coût d'une tonne de riz en 1974 était quatre fois supérieur à la moyenne observée pendant les quatre premiers mois de 2008.

La fin des «aliments bon marché»?

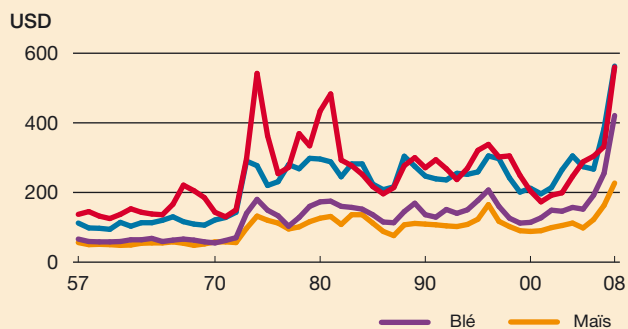
L'explosion des prix des denrées alimentaires a été un choc notamment parce que les consommateurs s'étaient habitués aux «aliments bon marché». Jusqu'en 2006, le coût réel du panier alimentaire mondial avait quasiment diminué de moitié au cours des 30 années précédentes, les prix de nombreux produits alimentaires baissant en moyenne de 2 à 3 pour cent par an en termes réels. Cette baisse tendancielle s'explique par les progrès techniques, qui ont nettement réduit le coût de production des produits alimentaires, et par les larges subventions versées dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui ont permis à leur production d'être plus rentable et plus efficace qu'ailleurs. Ces deux facteurs ont cantonné quelques pays dans le rôle de fournisseur d'aliments pour la planète. Le modèle agricole fondé sur l'offre a donc provoqué une baisse tendancielle des prix qui a duré pendant des décennies. Par ailleurs, les changements opérés sur les marchés et les politiques adoptées ont joué un rôle déterminant dans la réduction des niveaux des stocks et ont conduit les pays à s'appuyer davantage, de manière planifiée, sur les importations pour couvrir leurs besoins alimentaires. Profitant de ces évolutions, les principaux pays exportateurs ont endossé l'habit de premiers fournisseurs des marchés internationaux. Il n'est donc pas étonnant que lorsque des baisses de production se succèdent plusieurs années de suite dans ces pays, la tension sur les marchés internationaux tend à s'accroître et la volatilité ainsi que les variations de prix s'amplifient lors d'événements imprévus. Ce fut précisément le cas dans la période précédant l'envolée récente des prix. Dans ce contexte, la demande mondiale croissante de produits agricoles, tirés par la hausse des revenus et la poussée démographique au niveau mondial, et par l'accroissement de la production de biocarburants, n'a pas permis aux principaux exportateurs de reconstituer les stocks.

La volatilité extrême des prix de plusieurs produits a été un autre facteur suscitant

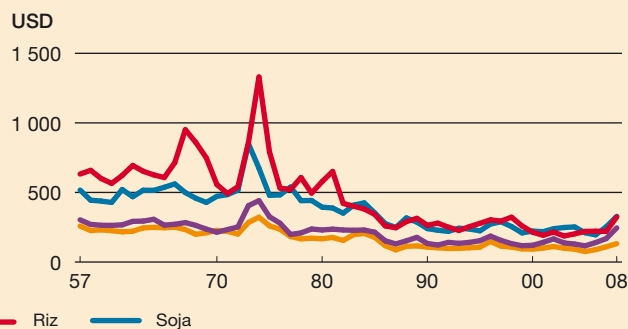
Prix annuels des denrées alimentaires, en termes nominaux et réels exprimés en USD, 1957-2008

Produits en vrac

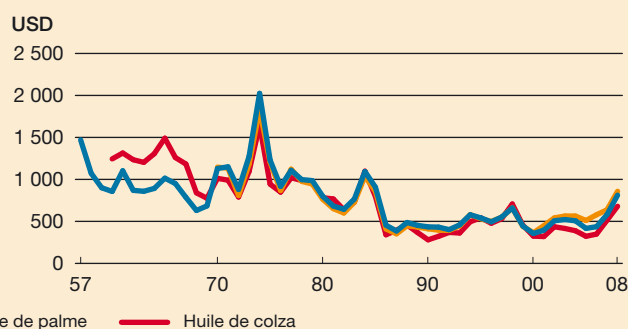
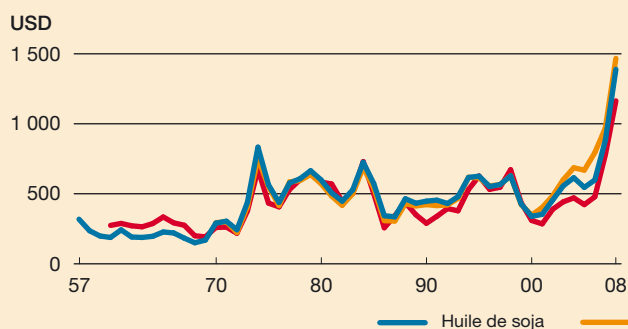
PRIX NOMINAUX



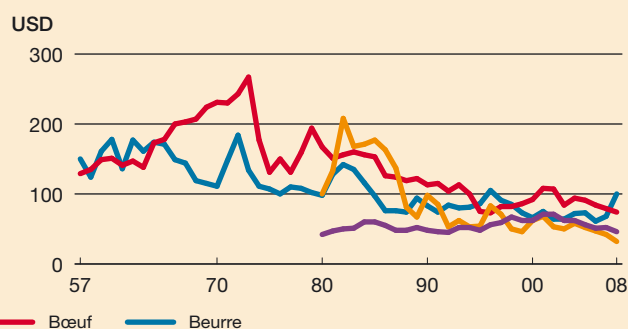
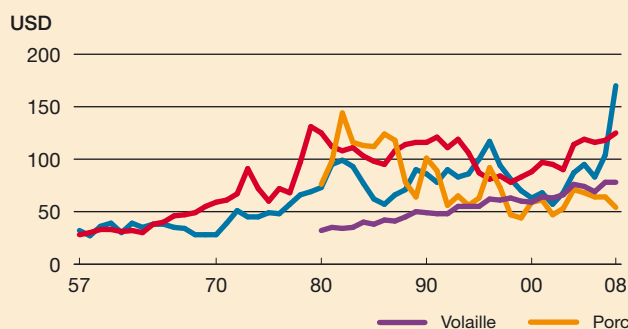
PRIX RÉELS



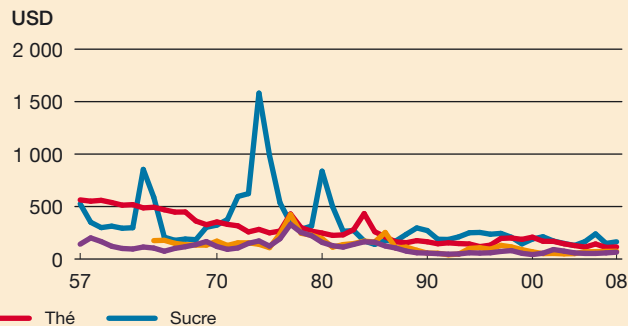
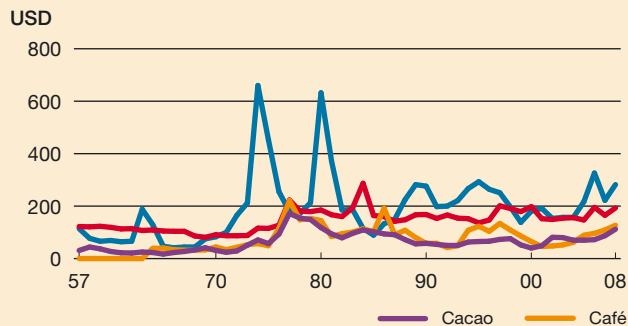
Graisses végétales



Produits de l'élevage



Sucre et boissons

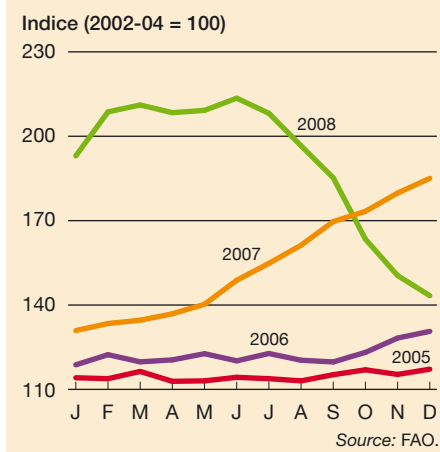


Note: Les prix réels font référence aux prix nominaux ajustés pour tenir compte des variations de l'Indice des États-Unis des prix à la production (2000 = 100).

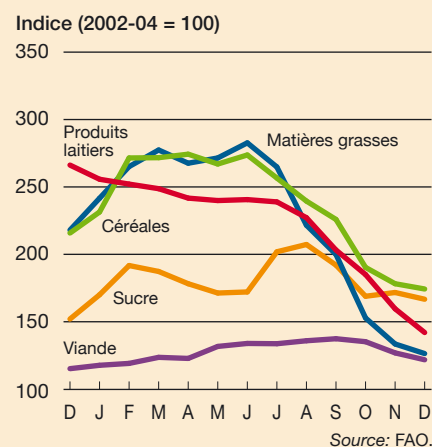
Sources: Cacao (ICCO); café (ICO); coton (COTLOOK A Indice 1-3/32"); maïs (États-Unis, n° 2, jaune, golfe du Mexique); riz (blanc, thaï 100% second grade B, f.o.b. Bangkok); soja (États-Unis, n° 1, jaune, golfe du Mexique); sucre (ISA); thé (volume total vendu aux enchères de Mombasa); blé (États-Unis, n° 2, blé rouge doux d'hiver, golfe du Mexique); bœuf (Argentine, découpes de bœuf congelées, valeur unitaire à l'exportation); beurre (Océanie, prix indicatifs d'exportation, f.o.b.); viande porcine (États-Unis, porc, produit congelé, valeur unitaire à l'exportation); viande de volaille (États-Unis, volaille en morceaux, valeur unitaire à l'exportation); huile de colza (Pays-Bas, f.o.b. à l'usine); huile de soja (f.o.b. à l'usine).



Indice FAO des prix des produits alimentaires



Indice des prix des denrées alimentaires, 2007-2008



l'inquiétude quant à l'éventualité d'une crise généralisée. Lorsque la volatilité des prix augmente et se prolonge, il est difficile de savoir si c'est le marché qui est instable ou si ce sont les niveaux de prix qui sont fondamentalement élevés. De nouveau, l'incertitude concernant la situation réelle des marchés internationaux de denrées alimentaires a fait craindre l'imminence d'une crise.

La flambée récente des prix traduit-elle une inversion de la baisse tendancielle des prix réels ou n'est-elle qu'une flambée de plus, un peu plus importante que d'habitude? Les périodes de turbulences excessives des marchés n'entraînent pas nécessairement un changement permanent, fondamental, de la trajectoire des prix. Lorsque ce changement se produit, il s'agit, pour les économistes, d'une «rupture structurelle». Des techniques économétriques peuvent être utilisées pour détecter ces ruptures structurelles dans les prix des produits agricoles. L'application de ces techniques montre que même les hausses considérables des prix des produits alimentaires observées pendant la crise des années 70 n'ont pas causé de ruptures structurelles. Lorsque le pire de la crise est passé, les prix ont simplement repris leur tendance précédente.

Il est difficile de tirer des conclusions définitives concernant la récente flambée des prix en se fondant sur les preuves disponibles à ce jour, et les tests économétriques n'ont pas détecté jusqu'ici de rupture structurelle. Peut-on assimiler l'explosion des prix qui vient de se produire aux envolées des prix précédentes, brusques mais brèves? Ou s'il s'agit d'une rupture avec les modèles de comportement antérieurs? Seul l'examen

de la nature des causes apparentes permet de répondre à cette interrogation. De nombreux facteurs ont été cités comme responsables: productions déficitaires, bas niveau des stocks, prix du pétrole, demande de biocarburants, croissance des revenus dans les économies émergentes, dépréciation du dollar EU et spéculation. Bien qu'il soit difficile de déterminer quantitativement la part de chacun, certains de ces facteurs pourraient avoir une incidence persistante sur le niveau moyen des prix. La situation actuelle présente en effet plusieurs caractéristiques qui indiquent que les prix élevés atteints récemment pourraient se maintenir encore quelques années, malgré l'ajustement à la baisse observée depuis les sommets du début de 2008.

Après la hausse, la baisse: situation actuelle des prix des denrées alimentaires

Les prix de la plupart des produits agricoles ont fortement reculé depuis les sommets atteints pendant la première moitié de 2008. Les prix mondiaux des grains ont baissé de 50 pour cent et ceux d'autres produits de base ont suivi. Cependant, les prix restent historiquement élevés et sont encore supérieurs à leurs niveaux de 2007. Dans de nombreux pays, notamment en Afrique, les prix restent nettement supérieurs aux niveaux de 2007. Dans certains cas, les prix internationaux observés pendant la première moitié de 2008 ont encore cours sur des marchés nationaux.

Pourquoi les prix des denrées alimentaires augmentent-ils autant?

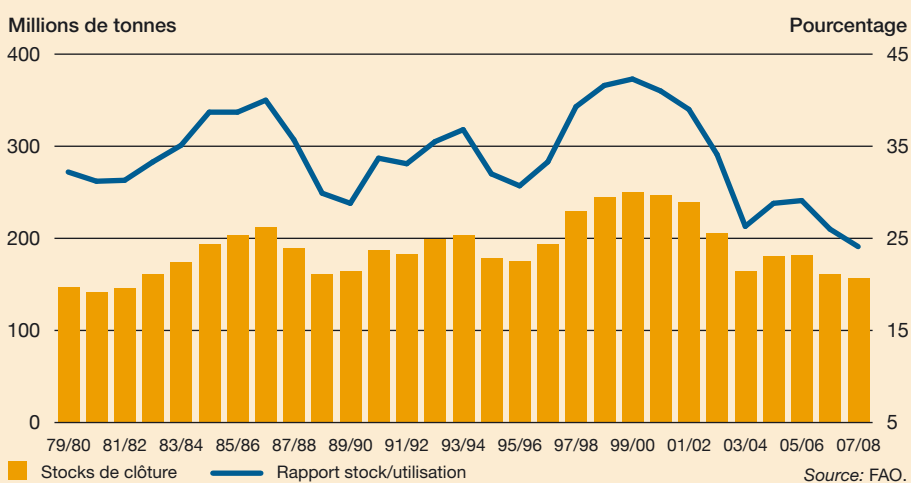
Les analystes et les commentateurs ont avancé plusieurs raisons expliquant la hausse brutale des prix des denrées alimentaires. La plus courante est de l'imputer à l'accroissement de la demande de certains produits agricoles utilisés comme biocarburants pour la production de biocarburants, notamment le maïs pour l'éthanol. La hausse vertigineuse du prix du pétrole et les préoccupations environnementales

ont conduit à la recherche d'autres sources d'énergie et les politiques adoptées par les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne (UE) ont contribué à augmenter la production de biocarburants. Le prix élevé du pétrole a eu aussi une incidence directe sur les coûts de la production agricole et les prix. Une autre explication met l'accent sur la croissance économique rapide de certaines économies émergentes, en particulier la Chine

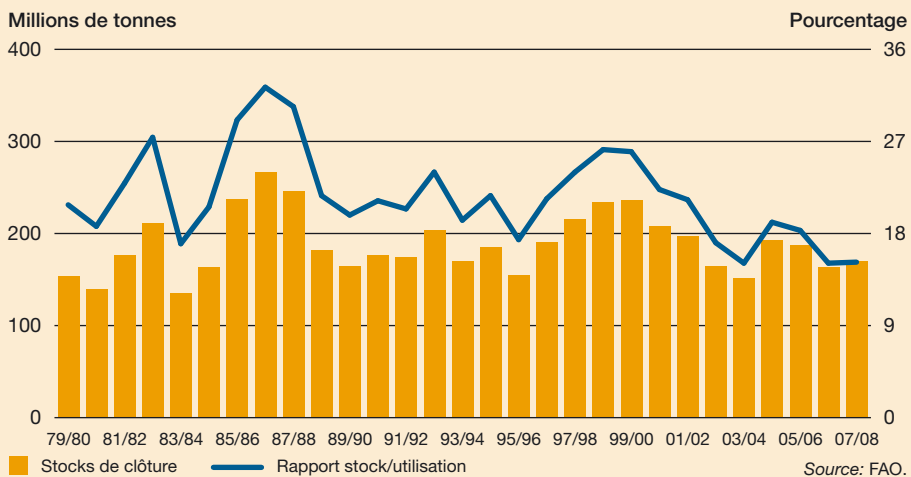
et l'Inde, qui augmente la demande de produits alimentaires, notamment de produits de l'élevage, et donc de céréales et d'oléagineux destinés à l'alimentation du bétail. Toutes ces explications s'efforcent de faire la part belle à de «nouveaux» facteurs qui seraient déterminants sur les marchés internationaux et laissent penser qu'un changement fondamental s'est produit concernant le comportement des prix des produits agricoles et la persistance de prix élevés. Les explications «traditionnelles» (voir encadré page 16) de la hausse des prix sont aussi pertinentes, comme les réductions de l'offre dues à la sécheresse ayant sévi chez les principaux exportateurs et le niveau des stocks de céréales, le plus bas depuis plus de 30 ans. D'autres facteurs aggravants ont aussi été cités qui expliquent au moins partiellement les prix élevés des denrées alimentaires, par exemple l'irruption de fonds spéculatifs dans les marchés à terme des produits agricoles, les marchés des actions et des obligations devenant moins intéressants à cause de la récession financière mondiale. Lorsque les prix mondiaux ont commencé à augmenter de manière importante, les réponses apportées par le marché et les politiques à ce problème n'ont fait qu'aggraver la pression inflationniste, par exemple le stockage de produits pour se prémunir des hausses de prix anticipées, et les restrictions appliquées aux exportations.

Si tous ces facteurs ont contribué à faire augmenter les prix, c'est leur combinaison qui a joué un rôle déterminant. Déclencheurs immédiats de la hausse des prix des denrées alimentaires, ils ont de surcroît opéré dans un contexte défavorable au développement d'agricultures nationales pénalisées par des problèmes à long terme comme la décroissance des rendements, le manque d'investissement, la part déclinante de l'agriculture dans l'aide au développement et la diminution des crédits consacrés à la recherche et au développement. Ces problèmes ont non seulement aggravé l'insécurité alimentaire mais ils ont aussi compliqué la tâche des pays en développement s'efforçant d'y apporter une solution.

Évolution des stocks de clôture de blé et rapports stocks/utilisation



Évolution des stocks de clôture de céréales secondaires et rapports stocks/utilisation



Comment les prix des produits agricoles sont-ils déterminés?

Les prix des produits agricoles sont déterminés par une combinaison de facteurs fondamentaux de l'offre et de la demande et de chocs exogènes liés à des facteurs comme le temps. Malgré des recherches approfondies, les opinions divergent encore quant à la nature des tendances et de la variabilité des prix, et il n'est pas simple, sauf rétrospectivement, de faire la part entre une variabilité normale et un changement de tendance.

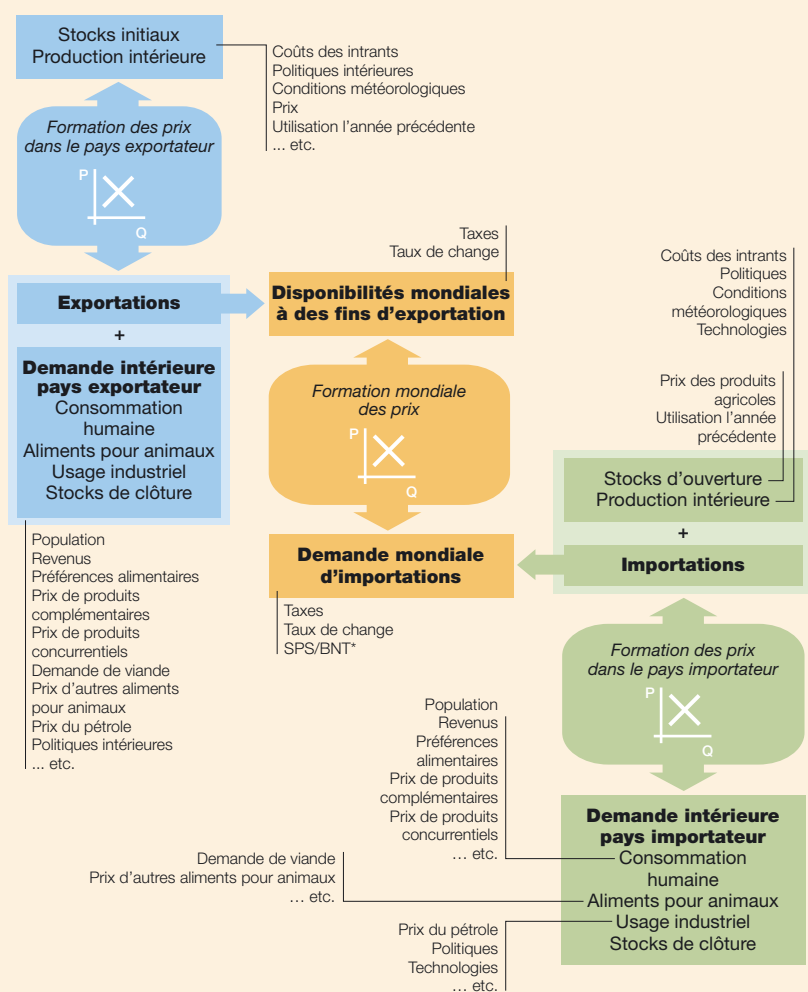
Il est important d'établir une distinction entre les facteurs de l'offre et de la demande qui sont à la base de l'évolution tendancielle des prix et ceux qui sont responsables de la variabilité autour de ces tendances. Les changements à long terme de la demande alimentaire découlent essentiellement de la croissance des revenus et de la population, mais ils sont aussi influencés par les changements de prix relatifs et l'évolution des modes de consommation. La demande de matières premières comme le caoutchouc est plus généralement liée à la croissance économique. L'accroissement à long terme de l'offre est dû notamment au progrès technique, qui réduit les coûts. Dans le passé, le progrès technique a réduit les coûts et accru l'offre plus rapidement que n'a pu le faire la croissance des revenus et de la population pour la demande, ce qui a entraîné une baisse tendancielle relative des prix des produits agricoles. Le contexte actuel est peut-être à cet égard différent. En effet, la croissance de la demande, due à l'augmentation des revenus dans les économies émergentes et à la demande de biocarburants, semble plus rapide que celle de l'offre, ce qui entraîne une hausse des prix. La croissance de l'offre peut être limitée à court terme par le coût et la disponibilité d'intrants essentiels et par d'autres problèmes liés à l'offre, et à long terme par la disponibilité des ressources en eau et en terres, la main-d'œuvre et le changement climatique. La volatilité des prix résulte des chocs de la demande et de l'offre. À court terme, l'offre et la demande de produits agricoles ne sont pas élastiques et réagissent peu aux changements de prix. Les chocs de l'offre et de la demande peuvent donc produire des variations de prix de grande amplitude. Les chocs de l'offre sont peut-être les plus importants parce que la production agricole

dépend des conditions climatiques, mais les chocs de la demande ont aussi leur importance, notamment pour certaines matières premières. L'impact des chocs de l'offre et de la demande sur les prix peut être atténué par la possibilité d'épuiser les stocks ou de les reconstituer. Le rapport entre le niveau des stocks et la demande est donc un facteur important du prix des produits. Si le ratio «stock-utilisation» est faible parce que le niveau des stocks est bas ou parce que la demande est forte ou les deux à la fois, la pression poussera les prix à la hausse. Les marchés et les prix des produits agricoles ne s'ajustent pas immédiatement aux chocs de l'offre et de la demande. Les effets des chocs sont en général moins durables lorsqu'il s'agit de

chocs de l'offre, dus notamment à de mauvaises conditions climatiques. Ils persistent davantage dans le cas de chocs de la demande.

Les prix des différents produits sont liés à une substitution ou une complémentarité possible de la consommation ou de la production, d'où les effets de «transfert» des variations de prix d'un produit à un autre. Les prix élevés du maïs par exemple pousseront les producteurs à produire davantage de maïs, au détriment d'autres productions, ce qui réduit leur offre et augmente les prix. L'accroissement de la demande de produits d'élevage entraîne une augmentation de la demande d'aliments pour animaux et donc des prix des céréales et des oléagineux.

Facteurs influant sur les prix des produits agricoles



* SPS/BNT: Accords sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et sur les barrières non tarifaires.

Source: FAO.

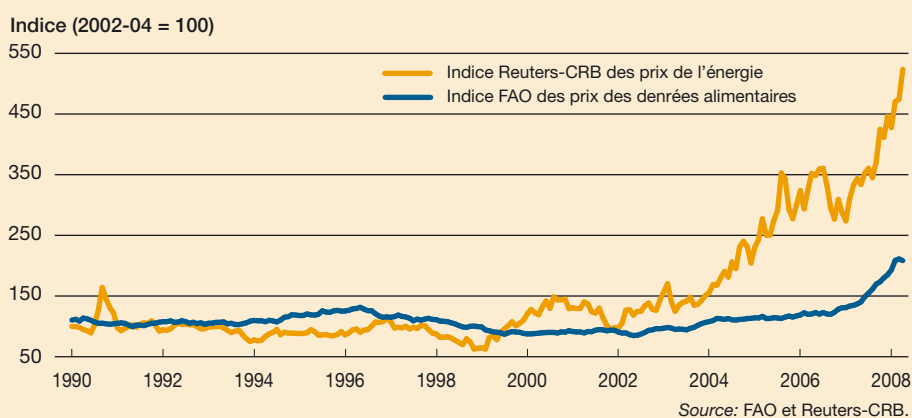
Production déficitaire et bas niveau des stocks

Les explications traditionnelles de la variabilité des prix des denrées alimentaires soulignent l'importance des chocs exogènes sur l'offre de produits agricoles, notamment les chocs climatiques. L'un des premiers facteurs fondamentaux des hausses de prix récentes a été la baisse de la production de céréales dans les principaux pays exportateurs au début de 2005 et en 2006. La production de céréales a reculé de 4 et de 7 pour cent respectivement au cours de ces deux années. Elle a en revanche beaucoup augmenté en 2007, notamment le maïs aux États-Unis d'Amérique, en réaction à la hausse des prix. La réaction rapide de l'offre en 2007 a entraîné une baisse de l'allocation de ressources productives aux oléagineux, notamment le soja, qui s'est traduite par un recul de la production d'oléagineux.

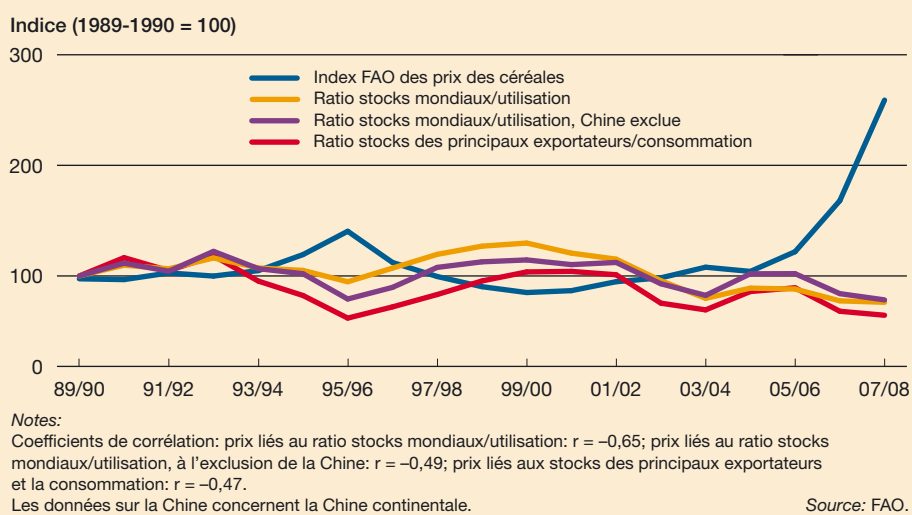
Les stocks jouent un rôle essentiel dans l'équilibrage des marchés et l'atténuation des variations de prix. Lorsque le ratio «stock-utilisation» est peu élevé, les marchés sont moins en mesure de faire face aux chocs de l'offre et de la demande, et l'offre déficitaire ou les hausses de prix conduisent à de plus fortes augmentations de prix. Ce ratio a chuté de manière vertigineuse à partir de 2006, atteignant un point bas historique en 2008.

Le niveau des stocks, notamment des céréales, baisse depuis le milieu des années 90. En fait, depuis la période précédente de hausse des prix (1995), les niveaux des stocks mondiaux ont en moyenne reculé de 3,4 pour cent par an. Les Accords du Cycle d'Uruguay ont entraîné l'adoption de nouvelles politiques qui ont joué un rôle déterminant dans la réduction des niveaux des stocks dans les principaux pays exportateurs: volume des réserves détenues par des institutions publiques; coût élevé du stockage des denrées périssables; développement d'autres instruments moins coûteux de gestion des risques; augmentation du nombre de pays capables d'exporter; et amélioration des technologies de transport et de l'information. Lorsque les déficits de production se produisent pendant plusieurs années consécutives dans les principaux pays exportateurs, les marchés internationaux sont plus étroits et la volatilité des prix et l'amplitude des variations de prix sont décuplées en cas d'événements imprévus. Il existe en fait un rapport négatif important du point de vue statistique entre les stocks

Indice des prix de l'énergie et des denrées alimentaires

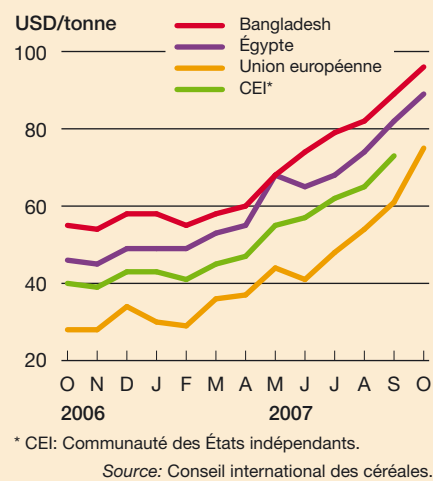


Relations entre les ratios stocks/prix des céréales



commercialisés en début de saison (exprimé en pourcentage de l'utilisation escomptée dans la saison qui a suivi) et les prix des céréales établis pendant cette même saison. Cela signifie que l'étroitesse des marchés au niveau mondial au début de la saison de commercialisation a tendance à pousser les prix à la hausse. C'est l'une des principales raisons pour laquelle les prix des céréales ont flambé si brutalement sur les marchés internationaux en 2006. La faiblesse persistante des niveaux de stocks explique pourquoi les prix pourraient continuer à être élevés pendant un certain temps. À la fin des saisons se terminant en 2008, les stocks mondiaux de céréales n'avaient augmenté que de 1,5 pour cent par rapport au niveau réduit qui était le leur au début de la saison, et leurs niveaux étaient les plus bas jamais atteints en 25 ans. En 2007/08, le ratio

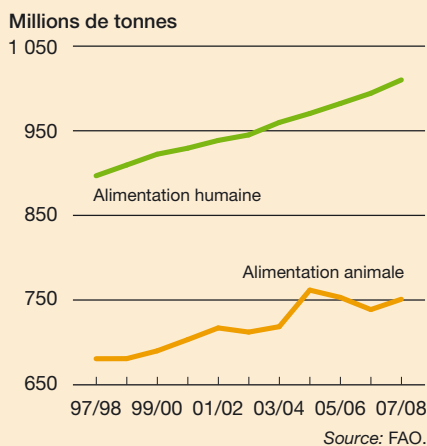
Taux du transport maritime des grains à partir du golfe du Mexique vers quelques pays



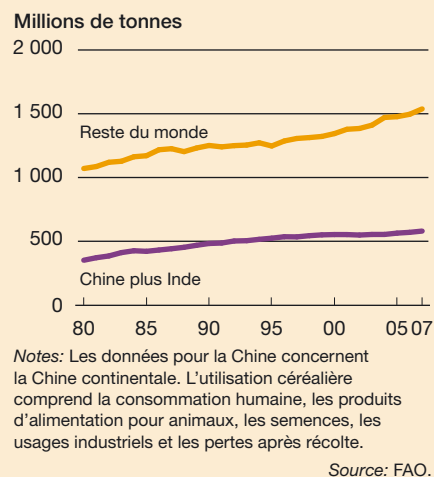
Pourquoi une telle hausse des prix des denrées alimentaires sur les marchés mondiaux?



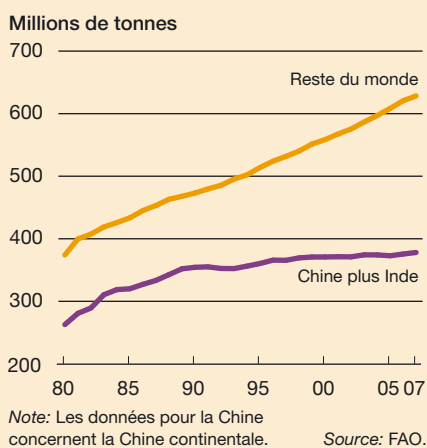
Utilisation mondiale des céréales pour l'alimentation humaine et animale



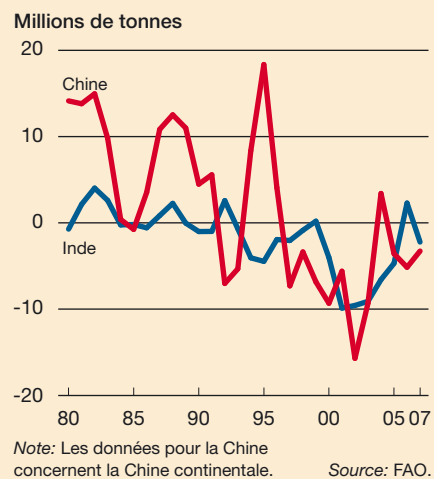
Utilisation des céréales en Chine, en Inde et dans le reste du monde



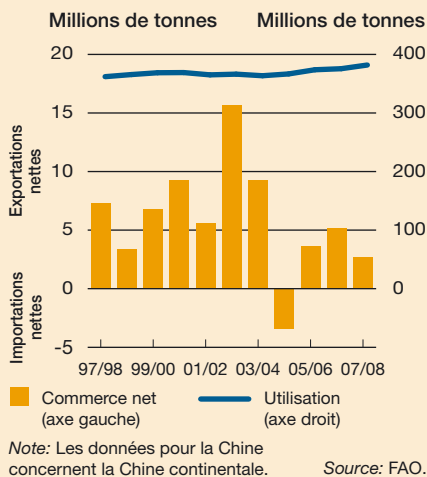
Volume des céréales utilisées pour l'alimentation humaine en Chine + Inde et dans le reste du monde



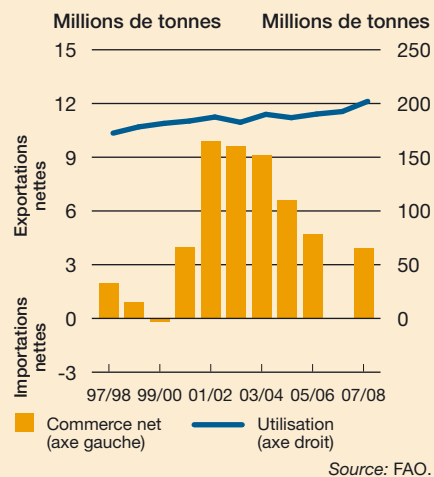
Volume des importations nettes de céréales en Chine et en Inde



Utilisation et commerce net de céréales en Chine



Utilisation et commerce net de céréales en Inde



«stock-utilisation» des céréales mondiales était de 19,6 pour cent, très inférieur à la moyenne de 24 pour cent établie sur cinq ans, voire au point bas précédent de 20 pour cent en 2006/07.

La situation des stocks de matières grasses et de tourteaux d'oléagineux destinés à l'alimentation animale a commencé à se dégrader vers le milieu de 2007 sous l'effet de l'évolution des marchés des céréales, notamment le blé et les céréales secondaires, le ratio « stock-utilisation » passant de 13 à 11 pour cent pour les matières grasses et de 17 à 11 pour cent pour les tourteaux d'oléagineux destinés à l'alimentation animale à la fin de la saison 2007/08.

Placer l'alimentation humaine et animale en perspective: la Chine et l'Inde

L'augmentation de la population mondiale exige un accroissement de la production de denrées alimentaires pour couvrir les besoins de consommation. La hausse des revenus entraîne par ailleurs un changement des habitudes alimentaires et souvent une demande accrue d'aliments à plus forte valeur ajoutée (comme les produits de l'élevage) au détriment des produits de base (comme le blé). Ces changements étant progressifs, il ne serait pas correct de les tenir pour responsables d'une hausse soudaine des prix comme celle qui s'est produite récemment. L'idée répandue selon laquelle la demande croissante de pays comme la Chine et l'Inde, les deux pays les plus peuplés, caractérisés par une croissance rapide des revenus et des populations, explique l'explosion des prix des denrées alimentaires mérite d'être réexaminée.

L'importance de la croissance de la demande en Chine et en Inde comme facteur décisif de l'évolution des prix et des marchés alimentaires mondiaux a été soulignée dans une étude récente de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI, 2008), qui considère que la croissance économique rapide observée dans certaines économies en développement a dopé le pouvoir d'achat des consommateurs des classes moyennes et provoqué une hausse de la demande de produits de l'élevage comme la viande et le lait, et donc de la demande de céréales pour la consommation animale.

Les économies émergentes, notamment la Chine et l'Inde, jouent certainement un rôle important dans la demande et l'offre de

produits agricoles au niveau mondial. Cependant, ces marchés émergents ne semblent pas être responsables de la forte hausse des prix observée en 2007 et 2008. L'utilisation des céréales en Chine et en Inde a en fait augmenté moins rapidement que dans le reste du monde.

Les importations de céréales en Chine et en Inde connaissent une baisse tendancielle depuis 1980 de près de 4 pour cent par an, passant d'une moyenne annuelle d'environ 14 millions de tonnes au début des années 80 à environ 6 millions de tonnes au cours des trois dernières années.

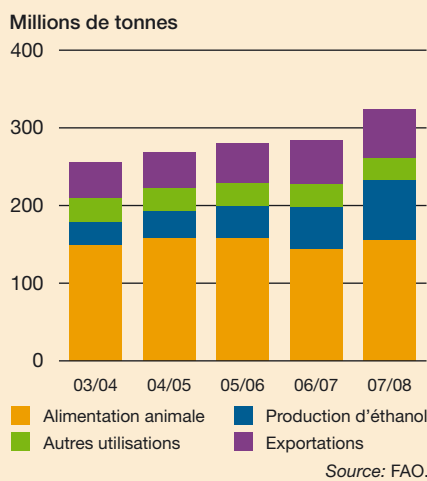
Cela signifie que la croissance de la demande de céréales destinées à l'alimentation animale dans ces deux pays est principalement due à des sources intérieures, au moins jusqu'à une période récente. En outre, bien que la Chine soit un gros importateur d'oléagineux, d'huiles végétales et de produits de l'élevage, sa balance commerciale agricole est largement positive depuis le milieu des années 90, presque chaque année. L'évolution à long terme de la situation commerciale de l'Inde montre également que la demande indienne n'est pas l'un des facteurs responsables de la hausse des prix des denrées alimentaires sur les marchés mondiaux. L'Inde est un grand exportateur de produits alimentaires. Entre 1995 et 2007, elle a exporté quasiment chaque année plus de blé, de riz et de viande qu'elle n'en a importés. Même les importations indiennes relativement importantes d'huiles végétales doivent être placées dans le contexte d'exportations tout aussi importantes de tourteaux d'oléagineux. En fait, dans le cas de la Chine et de l'Inde, il n'existe aucune

preuve d'un accroissement soudain des importations d'oléagineux, de viande et d'huiles indiquant qu'elles ont contribué à l'augmentation de leurs prix, qui a commencé au milieu de 2007 après la flambée des prix des grains (et du maïs en particulier) ayant eu lieu un an auparavant. Si la Chine et l'Inde n'ont pas été la cause de la brutale envolée des prix des carburants, il convient de ne pas sous-estimer leur rôle, ni celui des changements concernant les modes de consommation sur l'évolution des marchés des denrées alimentaires, que ce soit dans le passé ou dans l'avenir.

Quid des biocarburants?

La demande de certains produits agricoles utilisés comme biocombustibles pour la production de carburants peut entraîner une réduction des ressources productives allouées aux cultures vivrières. La production de biocarburants peut réduire la disponibilité de produits alimentaires sur le marché parce que la demande «effective» de grains, de sucre ou d'huiles, voire d'autres produits de base, pour produire des carburants pourrait supplanter celle destinée à la production alimentaire lorsque les prix du pétrole et des produits de base favorisent la production de biocarburants. Cette nouvelle source de demande a joué un rôle important dans la fluctuation des prix. Parmi tous les produits principaux destinés à l'alimentation humaine et animale, la demande supplémentaire de maïs (biocombustible pour la production de l'éthanol) et de colza (biocombustible pour la production de biodiesel) a eu l'incidence la plus forte sur les prix. Par exemple, l'utilisation du maïs dans le monde a augmenté de près de 40 millions de tonnes en 2007, dont près de 30 millions de tonnes ont été absorbées par les seules usines d'éthanol. La plus forte progression a été enregistrée aux États-Unis d'Amérique, qui est le plus grand producteur et exportateur de maïs. Dans ce pays, le maïs utilisé pour produire de l'éthanol a représenté environ 30 pour cent de son utilisation totale au plan national, ce qui a contribué à la forte augmentation des prix internationaux du maïs observée depuis le début de 2007. L'intensité de la réaction des prix a aussi été liée à la rapidité (principalement de deux à trois ans) avec laquelle cette nouvelle demande s'est concrétisée et à sa concentration aux États-Unis d'Amérique (plus de 90 pour cent), grand exportateur de maïs. Au plan mondial, près de 12 pour cent de l'utilisation totale

Utilisation du maïs et exportations aux États-Unis d'Amérique





du maïs a servi à fabriquer de l'éthanol en 2007, contre 60 pour cent pour l'alimentation animale. Dans l'UE, le secteur du biodiesel aurait absorbé environ 60 pour cent de la production d'huile de colza en 2007, soit près de 25 pour cent de la production mondiale et 70 pour cent du commerce mondial de ce produit cette année-là.

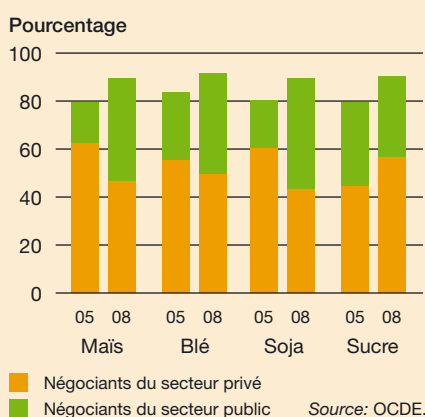
La question n'est pas uniquement de savoir dans quelle proportion chaque culture peut être utilisée pour les biocarburants ou l'alimentation humaine et animale, elle est aussi de déterminer quelles surfaces cultivées pour d'autres plantes vivrières pourraient être transférées à la production de biocarburants. Il est important de se rappeler que les prix élevés atteints par le maïs à partir de la moitié de 2006 avaient encouragé les producteurs nord-américains à planter davantage de maïs en 2007. Les plantations de maïs ont alors augmenté de près de 18 pour cent. Cet accroissement s'est produit au détriment des surfaces de blé et de soja. L'extension des plantations de maïs ainsi que les bonnes conditions climatiques ont été à l'origine d'une récolte de maïs record en 2007, qui a permis aux États-Unis d'Amérique non seulement de répondre à la demande intérieure, y compris celle de son secteur de production d'éthanol, en pleine croissance, mais aussi d'exporter. Ce succès apparent a cependant masqué un autre phénomène important: la réduction des plantations de soja et de blé et donc de leur production. Ce fut l'une des raisons de la forte hausse de leurs prix. Cependant, si la production en Australie n'avait pas souffert d'une autre année de sécheresse, et si les récoltes de l'Union européenne et de

l'Ukraine n'avaient pas été endommagées par de mauvaises conditions climatiques, on peut supposer que les prix des céréales n'auraient pas autant augmenté.

Cette réaction en chaîne était en quelque sorte une répétition de celle de 2008, mais cette fois-ci en sens inverse. Les agriculteurs des États-Unis d'Amérique réduisirent la surface de leurs plantations de maïs au profit des plantations de soja à cause de son prix plus élevé. Les prix élevés du soja ont entraîné un accroissement des surfaces plantées en soja aux États-Unis d'Amérique pendant la saison de commercialisation de 2008/09. Cette tendance a été confirmée par le rapport entre le prix du maïs et celui du soja sur le marché à terme. D'un point de vue historique, à chaque fois que le rapport se rapproche de deux, le soja est préféré au maïs, ce qui entraîne un transfert du maïs vers le soja en ce qui concerne les surfaces plantées. Lorsque ce rapport a diminué en 2006/07, les agriculteurs ont considérablement accru les surfaces de leurs plantations de maïs. Mais lorsque ce rapport a été nettement supérieur à deux pendant la saison 2007/08, les agriculteurs ont accru les surfaces de leurs plantations de soja. Cette augmentation des surfaces plantées en soja a constitué une évolution positive pour le marché du soja, mais elle a laissé le marché du maïs dans un équilibre précaire. Compte tenu de la nouvelle loi sur l'énergie appliquée aux États-Unis, la demande de maïs pour la production d'éthanol devrait s'accroître. Si la production de maïs devait diminuer en 2009, il est difficile d'imaginer comment les États-Unis d'Amérique pourraient répondre à toutes les demandes (alimentation humaine et animale, carburants et exportations) sans puiser dans ses stocks de maïs pendant la saison 2009/10. Il faudra étudier de près le marché pour voir si cette éventualité se produit. Dans ces périodes d'étroitesse du marché, les prix du maïs pourraient rester fermes et déteindre sur d'autres produits de base pour l'alimentation humaine et animale.

À l'exception de la production d'éthanol fondée sur la canne à sucre au Brésil, la production de biocarburants n'est pas à l'heure actuelle économiquement viable sans des subventions ou d'autres formes de mesures de soutien. Les coûts de production par litre de biocarburant sont de loin les moins élevés pour l'éthanol brésilien produit avec de la canne à sucre. Il s'agit du seul biocarburant dont le prix soit constamment inférieur au carburant fossile. Le biodiesel brésilien à

Part des négociants des secteurs privé et public sur les marchés à terme



base de soja et l'éthanol des États-Unis à base de maïs sont ceux qui présentent ensuite les coûts de production nets les moins élevés, mais dans les deux cas, leurs coûts dépassent le prix de commercialisation des carburants fossiles. Les coûts de production du biodiesel européen sont deux fois supérieurs à ceux de l'éthanol brésilien, notamment parce que les coûts de transformation et des biocombustibles sont plus élevés. Selon l'Initiative mondiale sur les subventions, les États-Unis d'Amérique ont versé 5,8 milliards d'USD de subventions aux biocarburants en 2006. L'Union européenne, quant à elle, a versé 4,7 milliards d'USD. Ces mesures de soutien ont encouragé la ruée vers les biocarburants liquides et accru en conséquence la demande de certains produits agricoles utilisés comme biocombustibles. La cause première de ce soutien – l'intérêt écologique proclamé des biocarburants par rapport aux carburants fossiles – est désormais remise en question car il semblerait, preuves à l'appui, que la réduction des émissions de gaz à effet de serre due à l'utilisation de certains types de biocarburants soit inférieure à ce qui était escompté à l'origine. Cependant, bien que les soutiens accordés aux biocarburants se poursuivent, la demande supplémentaire des produits agricoles concernés continuera de doper leurs prix ainsi que ceux, par effet de ricochet, fixés sur d'autres marchés agricoles.

Beaucoup de choses dépendent du prix du pétrole. Plus il est élevé, plus la production de biocarburants devient rentable et plus la demande de produits agricoles en tant que biocombustibles est forte. Lorsque le prix du pétrole atteint un niveau qui rend compétitifs les biocarburants, la demande de biocombustibles pour le marché de l'énergie augmente et cette nouvelle demande pousse les prix agricoles à la hausse. Marché agricole et marché énergétique deviennent donc liés d'une nouvelle façon. Le marché énergétique étant beaucoup plus grand que le marché agricole, la demande émanant du secteur des biocarburants pourrait, *en principe*, absorber toutes les productions supplémentaires de végétaux utilisables comme biocarburants. Le marché énergétique pourrait ainsi fixer un prix plancher des produits agricoles. Il pourrait également fixer un prix plafond de ces produits lorsqu'ils atteignent des prix si élevés que la production de biocarburants n'est plus compétitive. Ce serait donc les demandes d'énergie et non les demandes alimentaires qui fixeraient les prix des produits agricoles, et ces prix

La spéculation sur les marchés des produits agricoles

En général, les marchés d'échanges de produits de base fournissent des outils de gestion des risques comme les contrats à terme et les options pour que les agriculteurs, les transformateurs, les producteurs ou les négociants – les «investisseurs commerciaux» – puissent se protéger contre le risque de fluctuation des prix dans l'avenir. Ces marchés aident également les investisseurs à prévoir l'évolution des prix en fixant des prix à terme. Une autre de leur activité est la spéculation, exercée principalement par des spéculateurs ou des investisseurs – les «investisseurs non-commerciaux». Elle consiste à faire des profits en spéculant sur les variations futures du prix d'une valeur ou d'un produit.

La spéculation contribue au fonctionnement efficace des marchés parce qu'elle y injecte des liquidités et aide les producteurs agricoles et d'autres participants à couvrir leur exposition au risque des fluctuations de prix sur les marchés physiques des produits de base. Elle joue parfois un rôle pervers sur les marchés. Par exemple, des niveaux excessifs de spéculation peuvent être à l'origine de fluctuations déraisonnables ou de variations abusives (dans une direction particulière) des prix des produits. Cela peut se produire lorsqu'une

part croissante des positions ouvertes (nombre de contrats à terme futurs) est détenue par des investisseurs uniquement intéressés par les gains procurés par les variations futures des prix sans considération pour les facteurs fondamentaux de l'offre et de la demande de produits. L'impact de la spéculation excessive est donc contre-productif pour les marchés à terme parce que le risque de la volatilité des prix est une condition fondamentale que ces marchés s'efforcent de prendre en compte. La spéculation excessive sur les marchés des produits agricoles peut par ailleurs envoyer des signaux inappropriés aux producteurs agricoles conduisant à une allocation inefficace de ressources.

Le niveau d'activité spéculative pourrait être contrôlé en réglementant les marchés des produits, notamment en limitant le nombre de contrats à terme qu'un participant, autre qu'un participant disposant d'une autorisation de vente à découvert, peut détenir, ce qui réduirait son influence sur le marché. Cette mesure serait cependant risquée, car une réglementation excessive peut pousser les spéculateurs à quitter le marché, privant celui-ci de liquidités dont il a besoin.

seraient liés aux prix de l'énergie. Il s'agirait à l'évidence d'une rupture radicale par rapport à la manière dont les prix des produits agricoles étaient fixés dans le passé.

Quel est le rôle de la spéculation?

Des débats récents sur des prix élevés des denrées alimentaires ont montré un intérêt croissant pour le rôle joué par les spéculateurs et les investisseurs institutionnels, c'est-à-dire des «investisseurs non commerciaux». Ces intervenants d'un nouveau genre achètent des produits agricoles sur les marchés à terme pour spéculer parce que les autres valeurs sont devenues moins intéressantes. La spéculation aurait donc contribué, selon certains, à faire grimper les prix des denrées alimentaires. La baisse des marchés mondiaux d'actions et d'obligations a en effet déclenché une irruption massive de capitaux dans les marchés à terme des produits agricoles, capitaux injectés par des institutions traditionnelles comme les fonds

spéculatifs et les fonds de pension, et d'autres, plus récentes comme les fonds indiciels et les fonds liés à des matières premières. Au niveau mondial, le volume des échanges de contrats à terme et d'options a plus que doublé au cours des cinq dernières années. Au cours des neuf premiers mois de 2007, cette activité a augmenté de 30 pour cent par rapport à l'année précédente. À noter que la part des investisseurs non commerciaux prenant des positions longues sur les marchés à terme a augmenté, ce qui montre leur intérêt accru pour l'achat de contrats à terme. Entre 2005 et 2008, ces nouveaux types d'investisseurs ont doublé leurs investissements sur les marchés à terme du soja, du blé et du maïs, bien que leur part n'ait pas sensiblement varié sur les marchés à terme du sucre. Les investisseurs institutionnels peuvent investir des capitaux énormes. Cependant, le volume de ces investissements dans les produits agricoles n'a pas été aussi important que celui observé pour d'autres produits comme les métaux.



L'accroissement des parts des investisseurs non commerciaux sur les marchés du maïs, du soja et du blé a coïncidé avec la hausse des prix de ces produits sur les marchés physiques. Ce niveau élevé de l'activité spéculative sur les marchés des produits agricoles au cours de ces dernières années a conduit des analystes à lier les hausses de prix des denrées alimentaires au regain de spéculation. Mais la spéculation a-t-elle dopé les prix ou a-t-elle été attirée par des prix qui augmentaient déjà de toute façon? Une étude récente du Fonds monétaire international (FMI) conclut qu'en général ce sont les prix élevés qui ont encouragé les fonds d'investissement à investir massivement dans les marchés à terme des produits agricoles. Cette question de causalité mérite une étude plus approfondie. L'injection de masses énormes de capitaux pourrait fournir une explication complémentaire, au moins en ce qui concerne la persistance des prix élevés et l'accroissement apparent de leur volatilité. Là encore, une autre étude s'impose. Entre-temps, le rôle, s'il en est, des investisseurs financiers dans la fluctuation des prix est un objet de préoccupation, au point que certains pays ont même envisagé d'adopter des réglementations complémentaires.

L'explosion des prix des denrées alimentaires n'a pas d'explication unique

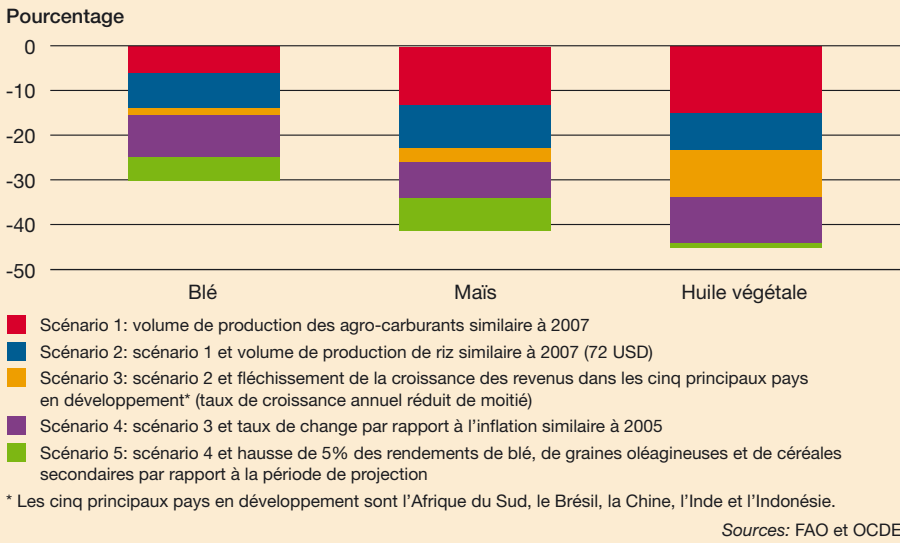
La brusque envolée des prix des denrées alimentaires en dollars EU, qui ont culminé pendant la première partie de 2008, peut être considérée comme la flambée la plus importante depuis les années 70. Elle résulte des déséquilibres de l'offre et de la demande sur les principaux marchés des produits, notamment les céréales et les oléagineux. C'est essentiellement du côté de la demande que des explications plausibles de la hausse des prix peuvent être trouvées. Les principaux facteurs de l'accroissement des prix du côté de l'offre sont de courte durée et liés à des déficits de production et à des mesures comme les restrictions aux exportations. Du côté de la demande, les facteurs ayant contribué à la hausse récente des prix mondiaux des denrées alimentaires sont peu nombreux. Contrairement à ce que l'on observe avec l'offre, les changements de la demande ne sont ni rapides ni imprévus. En effet, mis à part le facteur récent des biocarburants, les éléments déterminants de la demande sur les marchés des denrées alimentaires sont la croissance

des revenus et de la population. Dans la plupart des cas, ces deux variables fondamentales montrent une progression constante (et prévue) de la demande et permettent ainsi à l'offre de s'ajuster. La situation observée pendant la période récente de flambée des prix ne s'écarte pas de cette tendance, car la demande de produits pour l'alimentation humaine et animale n'a affiché à aucun moment une hausse soudaine et imprévue qui aurait justifié le type de hausse des prix auxquels les marchés ont assisté. La spéculation et les flux de capitaux provenant des fonds d'investissement ont probablement plus suivi la hausse des prix qu'ils ne l'ont provoquée. Seule la croissance rapide de la demande de biocarburants marque une rupture significative avec les périodes de hausse des prix précédentes. Cependant, la demande de biocarburants n'explique pas seule l'ampleur des hausses de prix en 2007 et du début de 2008. Les prix records du pétrole ont accru l'intérêt pour le développement de biocarburants, mais ils ont aussi joué un rôle majeur en renchérissant les coûts de transport et de production. Par ailleurs, les craintes que les prix puissent atteindre de nouveaux sommets ont aussi alimenté la hausse des prix ainsi que la pression accrue sur les stocks. La brusque augmentation des prix des denrées alimentaires sur les marchés mondiaux ne peut pas être expliquée par un seul facteur. Prises individuellement, aucune des causes couramment citées ne peut expliquer les mécanismes et l'ampleur des variations récentes des prix. La crise s'explique par la combinaison de plusieurs facteurs qui ont coïncidé. Dissocier leurs impacts respectifs pose un problème, mais force est de constater que la demande de biocarburants et le prix élevé du pétrole ont été des facteurs déterminants.

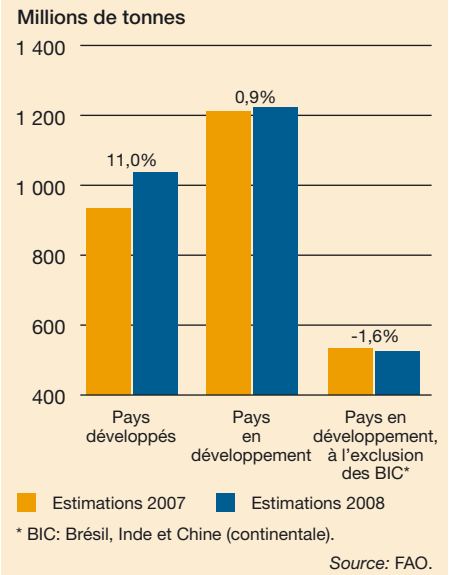
Des simulations avec les modèles Aglink-Cosimo de l'OCDE-FAO³, qui représentent

³ Le modèle Aglink-Cosimo est un modèle d'équilibre partiel, fruit d'un projet commun de la FAO et de l'OCDE. Ces scénarios sont décrits plus en détail dans le rapport intitulé *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO: 2008-2017* (OECD-FAO, 2008). Ce modèle donne une représentation complète de la situation des politiques et de la dynamique économique de 58 régions et pays produisant et commercialisant les principaux produits des zones tempérées ainsi que le riz, le sucre et l'huile de palme. L'éthanol et le biodiesel sont aussi désormais compris. Comme la plupart des modèles de ce type, le modèle en question réagit aux élasticités, aux paramètres techniques et aux variables résultant des politiques adoptées.

Sensibilité des estimations des prix mondiaux face aux changements dans le cadre de cinq hypothèses clés, différence de pourcentage fondée sur des valeurs de référence, 2017



Production céréalière en 2007 et 2008

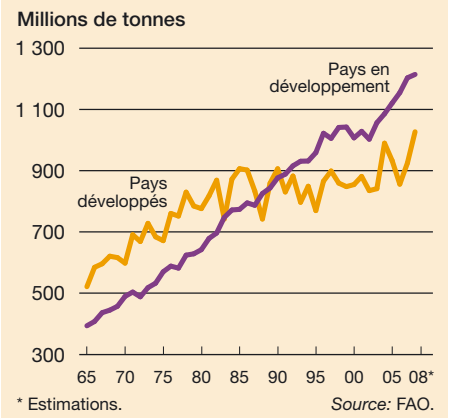


les marchés agricoles mondiaux, permettent d'obtenir des indications sur les impacts relatifs des différents facteurs susmentionnés. Ces modèles sont utilisés pour simuler le comportement des marchés à moyen terme en se fondant sur des hypothèses concernant les valeurs futures de variables influant sur les marchés et les prix. En faisant varier ces hypothèses et en comparant les projections sur le poids de chaque influence. Les cinq hypothèses suivantes ont été examinées: i) l'utilisation de céréales et d'oléagineux pour produire des biocarburants; ii) les prix du pétrole; iii) la croissance des revenus dans les principaux pays en développement: Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde et Indonésie (EE5); iv) le taux de change du dollar EU par rapport aux devises de tous les autres pays; et (v) les rendements des cultures.

L'incidence sur les prix des céréales secondaires et de l'huile végétale serait la plus forte si la production de biocarburants devait rester constamment à son niveau de 2007. Les variations de la demande de ces produits en tant que biocombustibles pour la production de biocarburants sont une source d'incertitude, que la cause en soit l'évolution du prix du pétrole, un changement des politiques de soutien aux biocarburants ou une innovation technique conduisant les transformateurs à acheter des biocombustibles différents. Maintenir la production de biocarburants à son niveau de 2007 se traduit par un recul de 12 pour cent des prix prévus

en 2017 des céréales secondaires et d'environ 15 pour cent du prix prévu de l'huile végétale. Le deuxième scénario montre que les prix prévus du blé, des céréales secondaires et de l'huile végétale sont tous extrêmement sensibles aux hypothèses concernant le prix du pétrole et seraient de 8 à 10 pour cent inférieurs si celui-ci atteignait son point bas de 2007. Dans un scénario de croissance réduite du produit intérieur brut (PIB), les prix des céréales secondaires et du blé seraient légèrement inférieurs (1 à 2 pour cent) au niveau de référence. Pour les huiles végétales, la différence de prix simulée est supérieure à 10 pour cent, ce qui reflète probablement une élasticité nettement plus importante de la demande par rapport au revenu et une influence plus importante des cinq pays précités dans les échanges mondiaux. Un quatrième scénario prévoyant un dollar plus fort fait monter les prix libellés en monnaie nationale dans les pays exportateurs, renforçant les incitations à accroître l'offre. Dans le même temps, un dollar plus fort diminue la demande dans les pays importateurs. La combinaison d'une offre d'exportations plus importante et d'une plus faible demande d'importations ajoute une pression à la baisse sur les prix mondiaux. D'ici à 2017, le prix du blé, des céréales secondaires et de l'huile végétale seront inférieurs d'environ 5 pour cent par rapport à ceux prévus dans l'hypothèse de base. Le scénario selon lequel les rendements de céréales et d'oléagineux seraient supérieurs de 5 pour cent conduit à des projec-

Production céréalière dans les pays en développement et dans les pays développés



tions de prix pour le blé et le maïs à l'horizon 2017 qui sont inférieurs, respectivement de 6 et de 8 pour cent, à la valeur de base correspondante dans l'hypothèse de base, mais ce scénario n'a que peu d'incidence sur les prix projetés de l'huile végétale.

Pourquoi les prix ont-ils baissé?

La chute brutale des prix des denrées alimentaires sur les marchés internationaux depuis juillet 2008 a compensé la hausse antérieure toute aussi brutale et ramené les prix à leurs niveaux de 2007. Les causes profondes de ce renversement de tendance sont dues à une combinaison de facteurs liés à l'offre et à la demande. Les prix élevés



Crise financière, récession et prix des produits agricoles

L'économie mondiale ne devrait croître que de 2 pour cent en 2009 contre 3,8 pour cent en 2008. Les preuves d'une récession mondiale se sont accumulées, la croissance prévue dans les principales économies étant réduites à zéro, voire négatives. La crise financière et surtout la récession mondiale ont évidemment contribué à la chute spectaculaire des prix des produits agricoles. Il est cependant difficile d'établir une distinction entre les impacts de la crise et de la récession et les ajustements attendus des marchés à l'apparente réaction excessive des prix en 2007 et au premier semestre de 2008. Les marchés et les prix agricoles seront touchés du côté de la demande et du côté de l'offre, non seulement par la réduction des taux de croissance économique et de la demande, mais aussi par les variations des taux de change, des évolutions de la disponibilité et du coût du crédit, ainsi que de la disponibilité d'autres sources de financement externe, y compris l'aide. Cependant, la réduction de la croissance économique mondiale sera le facteur principal qui pèsera sur les marchés des produits agricoles et les perspectives agricoles des pays en développement dans un avenir proche.

L'impact sur la demande de produits sera négatif. L'expérience des récessions précédentes montre que la demande, et les prix, des matières premières comme le caoutchouc et les fibres naturelles seront les plus durement touchés, suivis par les produits de l'élevage pour lesquels les élasticités de revenus sont relativement plus élevées. L'impact des produits de base comme les céréales pourrait être moindre, car les niveaux de consommation sont assurés et la demande est maintenue. Les pays en développement dépendant des exportations de matières premières et de produits tropicaux seront confrontés à des problèmes de balance des paiements si le coût des importations des denrées alimentaires

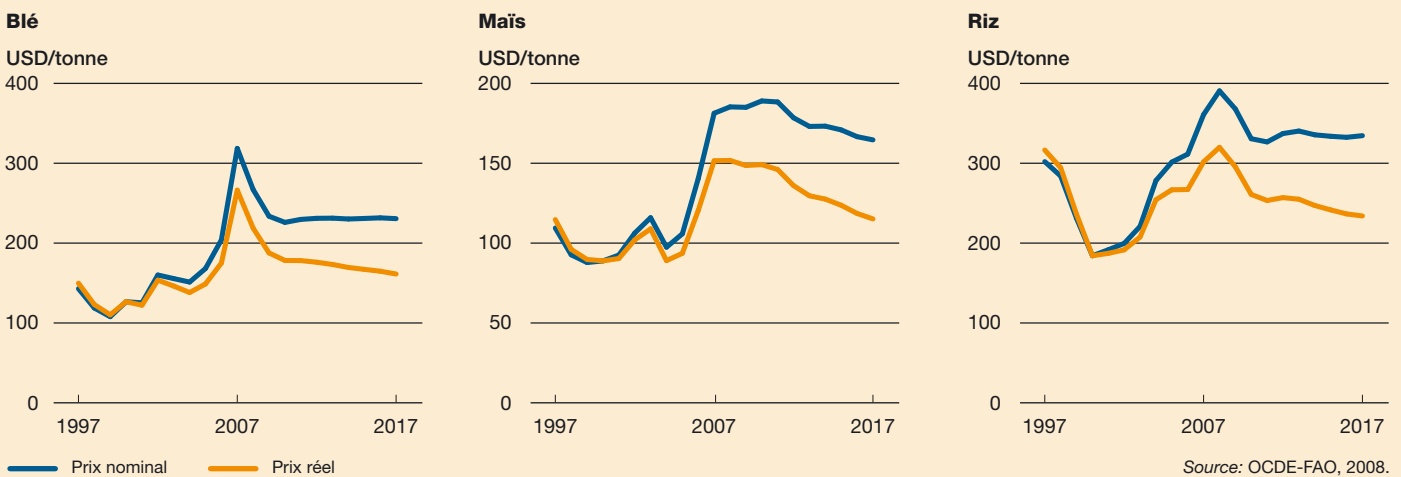
dont beaucoup d'entre eux dépendent ne connaît pas une baisse aussi sensible, voire plus forte. L'incertitude prédominante et le sentiment négatif des marchés devraient ralentir la demande globale. L'idée selon laquelle la demande et les prix des produits peuvent être appuyés par les taux de croissance élevés de la Chine, de l'Inde et d'autres économies connaissant une croissance rapide dans le monde en développement semble désormais d'autant plus illusoire que leurs projections de croissance ont été revues à la baisse. La disponibilité du crédit et des liquidités pèse sur le commerce agricole, contribuant à la pression à la baisse sur les prix internationaux des produits pouvant servir de biocarburants pour la production de biocarburants. Cependant, l'effet net dépendra des fluctuations de leurs prix par rapport au pétrole et de l'ampleur des mesures de soutien aux biocarburants.

La baisse des prix est en général une bonne nouvelle pour les consommateurs, mais elle n'incite pas les producteurs à investir pour assurer une sécurité alimentaire plus importante à moyen et long termes. L'intérêt des producteurs diminuant, on peut s'attendre à une compression de la production qui réduira les possibilités de reconstitution des stocks de céréales. La question de savoir si la baisse des prix est une bonne nouvelle pour les consommateurs dépend du comportement des salaires, qui baisseront avec le niveau d'emploi dans le cas d'une récession mondiale. De nombreux pays en développement sont aussi très dépendants des envois de fonds des travailleurs migrants. Toute récession dans les pays développés pourrait donc avoir une répercussion indirecte sur la demande intérieure dans les pays en développement, notamment si l'emploi et les revenus des travailleurs migrants diminuent. Ces envois de fonds contribuent aussi à l'investissement, notamment dans l'agriculture.

ont favorisé le développement de la production mondiale de céréales. Cependant, cette réponse par l'offre s'est concentrée principalement dans les pays développés et, parmi les pays en développement, au Brésil, en Chine et en Inde. À l'exception de ces trois pays, la production de céréales a en fait diminué entre 2007 et 2008 dans les pays en développement. Il est donc clair

que les producteurs pauvres des pays en développement n'ont pas saisi l'opportunité représentée par les prix élevés. Leur réponse par l'offre a été limitée en 2007 et proche de zéro en 2008. La chute des prix des denrées alimentaires n'est quasiment pas due à l'accroissement des disponibilités mondiales. Elle s'explique davantage par le ralentissement de la demande sous l'effet

Projections de prix de certains produits agricoles à moyen terme



de la crise financière et de la récession mondiale naissante, qui ont réduit l'activité économique, et par la chute du prix du pétrole. La baisse de la demande a eu le plus d'impact, au moins au début, sur les marchés comme le caoutchouc, mais elle a aussi eu une incidence sur les prix des denrées alimentaires.

Bien que la chute des prix des denrées alimentaires soit une bonne nouvelle pour les consommateurs, il ne faudrait pas en déduire que les problèmes du système alimentaire mondial sont résolus. Pour la plupart, les facteurs qui sont à l'origine de la flambée des prix et de la menace pesant sur la sécurité alimentaire n'ont pas disparu. L'accroissement de la production alimentaire au plan national n'est pas significatif et la baisse des prix n'encouragera pas le développement de la production par ailleurs. Les stocks mondiaux de céréales sont encore bas et les ratios stock-utilisation des céréales en 2008/09 sont inférieurs à leur moyenne sur cinq ans. Bien que le prix du pétrole ait chuté de manière impressionnante, la demande de biocarburants reste soutenue car les prix des biocombustibles ont baissé et les nouvelles capacités de production d'éthanol ont démarré. L'impact de la chute du prix du pétrole sur les prix agricoles n'est pas simple à évaluer. En effet, un pétrole moins coûteux réduit les dépenses liées à l'énergie et aux engrais, mais il renforce par ailleurs la tendance à la baisse des prix de produits utilisables comme biocombustibles à mesure que les biocarburants deviennent moins compétitifs. L'effet net dépendra des variations relatives des prix

entre le pétrole et les biocombustibles, notamment le maïs.

Quelles perspectives à moyen terme?

La chute des prix des denrées alimentaires sur les marchés internationaux a été spectaculaire mais les prix restent nettement au-dessus de leur moyenne des cinq dernières années. La grande question est de savoir si ces prix continueront de baisser ou s'ils se maintiendront à des niveaux élevés. Les prix ont autant chuté pendant la deuxième moitié de 2008 qu'ils avaient grimpé pendant la première moitié. Dans les deux cas de figure, la forte volatilité a sans doute provoqué une réaction excessive. Il est donc difficile de savoir s'il s'agit d'un ajustement ou d'une nouvelle tendance. Cependant, certains facteurs considérés comme responsables des prix élevés indiquent qu'ils pourraient persister, contrairement aux modèles de comportement antérieurs, dans lesquels les flambées des prix étaient de courte durée et suivies de phases de dépression prolongées. Plus généralement, comme noté précédemment, à l'exception du prix du pétrole, les facteurs qui ont contribué aux prix élevés des denrées alimentaires n'ont pas changé. Les disponibilités n'ont pas augmenté de manière importante et le niveau des stocks reste bas.

Le rapport *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO: 2008-2017* (OCDE-FAO, 2008) indique que les prix réels et nominaux des produits agricoles baisseront par rapport aux niveaux records atteints au début de 2008 mais qu'ils resteront plus élevés pen-

dant les 10 prochaines années que pendant la décennie précédente. Cette baisse a déjà commencé, mais plus rapidement que prévu du fait de la crise financière et de la récession économique mondiale. La durée de cette baisse dépendra de la rapidité du redressement économique. Cependant, ce rapport estime que parmi les principaux facteurs déterminants de la récente flambée – la sécheresse dans des régions céréalières importantes, la demande croissante de biocombustibles pour la production de biocarburants, le prix élevé du pétrole, la dépréciation du dollar EU et un changement de structure de la demande de produits, dans un contexte où le niveau des stocks est bas –, certains présentent des éléments qui devraient maintenir les prix à un niveau élevé au cours des 10 prochaines années. Le rapport fait notamment référence à la demande de biocarburants et au prix du pétrole. Même si, à l'échelle mondiale et en termes absolus, l'alimentation humaine et animale demeure la source principale de croissance de la demande de produits agricoles, la demande de biocombustibles destinés aux secteurs des biocarburants affiche désormais une croissance plus rapide. La demande de biocarburants, en forte croissance, est considérée comme un facteur déterminant dans la hausse durable des prix des produits agricoles. Les biocarburants ont établi un nouveau lien entre les prix des produits agricoles et le prix du pétrole, qui a aussi la possibilité d'inverser la baisse tendancielle des prix réels des produits agricoles, au moins à moyen terme.

L'impact des prix élevés des denrées alimentaires

L'impact de la hausse des prix sur les consommateurs⁴

L'impact des prix élevés des denrées alimentaires est évidemment beaucoup plus grave pour les pauvres des pays en développement, pour lesquels la nourriture représente au moins 50 pour cent et jusqu'à 70-80 pour cent de leur budget. Des prix plus élevés influent non seulement sur leur consommation alimentaire du point de vue de la quantité et de la qualité, mais aussi sur leurs dépenses en général. L'indicateur le plus visible de cet impact négatif a été les troubles sociaux et les émeutes que l'explosion des prix a provoqués dans le monde entier, et principalement dans les zones urbaines. Il s'agit de zones où la dépendance à l'égard des denrées alimentaires importées et l'exposition aux prix internationaux de ces denrées sont probablement les plus fortes, et où les consommateurs ressentent le plus l'impact d'une explosion des prix. Mais les pauvres des zones rurales sont aussi touchés, même si leurs liens avec les marchés des denrées alimentaires peuvent être moins étroits. L'impact des prix plus élevés des denrées alimentaires dépend essentiellement de leur situation sur les marchés des produits. S'ils sont vendeurs nets de denrées alimentaires, l'impact pourrait être en principe positif. S'ils sont acheteurs nets de denrées alimentaires, l'impact est incontestablement négatif. Il est prouvé que la plupart des ménages du monde en développement, et notamment les ménages pauvres, sont des acheteurs nets de denrées alimentaires, et ce constat vaut également pour les ménages ruraux qui sont pour la plupart engagés dans l'agriculture. Qu'ils soient urbains ou ruraux, ce sont les plus pauvres parmi les pauvres qui souffrent le plus, parce qu'ils dépensent la plus grande partie de leurs revenus dans l'alimentation et qu'ils n'ont pas accès à des actifs comme la terre. Les ménages dirigés par des femmes sont surreprésentés dans

les deux cas de figure. L'impact négatif des prix élevés des denrées alimentaires a donc aussi une dimension sexospécifique qui doit être prise en compte dans les politiques mises en œuvre.

Confrontés à une explosion des prix des denrées alimentaires, les ménages pauvres doivent ajuster leurs modes de consommation. Ils auraient d'ailleurs réduit leur consommation alimentaire ou essayé de la maintenir en achetant moins de denrées coûteuses et d'autres articles non alimentaires. Parmi les groupes de population les plus pauvres, la consommation de céréales par habitant peut même croître malgré l'augmentation des prix, car les consommateurs changent de régime alimentaire et consomment davantage de céréales au détriment d'aliments plus coûteux et de meilleure qualité comme la viande, les produits laitiers et les légumes. Malgré la flambée des prix sur les marchés mondiaux des produits (en particulier des produits de base commercialisables comme le blé, le riz et le maïs), les données les plus récentes sur l'utilisation alimentaire de ces produits essentiels montrent la résilience de la consommation par habitant. Cette tendance est la même pour la plupart des pays à faible revenu, y compris ceux présentant des niveaux élevés de sous-alimentation. Dans certains cas également, les consommateurs privilégient de nouveau des aliments plus traditionnels car le coût des céréales qu'ils préfèrent, mais qui sont importées, a augmenté.

La hausse des prix des denrées alimentaires alimente l'inflation

L'augmentation des prix des denrées alimentaires contribue au taux d'inflation global dans la plupart des pays, y compris développés. Les variations de ces prix sont un élément important du taux d'inflation global tel qu'il est mesuré par l'indice des prix à la consommation (IPC). Il s'agit d'une moyenne pondérée des variations des prix d'un panier fixe de biens, notamment les denrées alimentaires, et dont les pondérations reflètent l'importance de chaque bien

⁴ Voir *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2008* (FAO, 2008a), qui étudie ces impacts en détail.

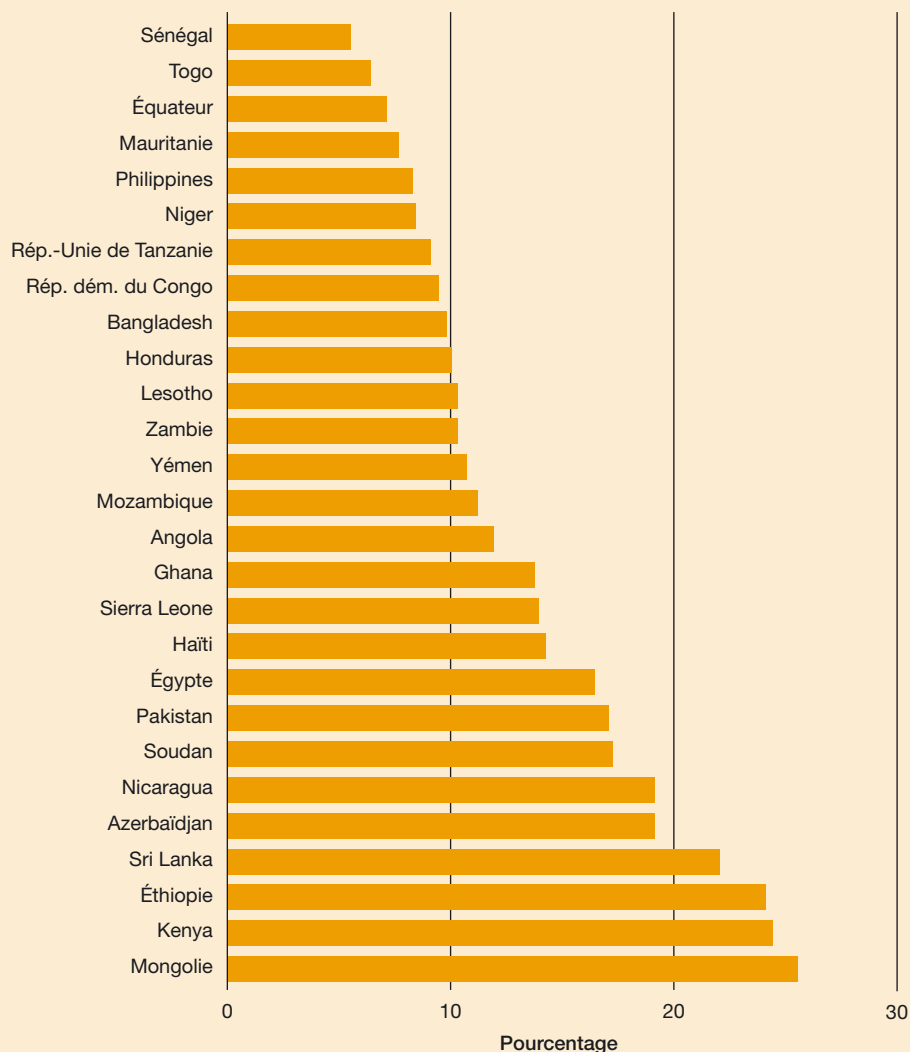
dans le budget global d'un ménage. Plus la part de l'alimentation est importante dans le budget d'un ménage, plus la hausse des prix des denrées alimentaires alimente l'inflation générale. Dans la plupart des pays développés, la part des dépenses alimentaires est de 10 à 20 pour cent. Dans les pays en développement, elle est beaucoup plus élevée, absorbant plus de la moitié du revenu familial dans des pays comme le Bangladesh, Haïti, le Kenya et le Malawi.

L'explosion des prix renchérit énormément le coût de la vie, mais elle a aussi d'autres effets, indirects, sur l'inflation, notamment si elle entraîne des augmentations salariales. Les revendications salariales ont été au cœur de plusieurs mouvements de protestation. Une banque centrale qui vise à maîtriser l'inflation pourrait être contrainte d'augmenter les taux d'intérêt pour diminuer la pression inflationniste lorsque l'impact sur les prix des produits non alimentaires est important. Cette tendance est croissante dans les pays en développement, mais des taux d'intérêt plus élevés ralentissent les investissements, qui sont cruciaux dans des secteurs permettant d'éliminer la pauvreté dans les pays vulnérables, notamment le secteur agricole.

Hausse des prix des denrées alimentaires égal hausse des factures d'importation de ces denrées

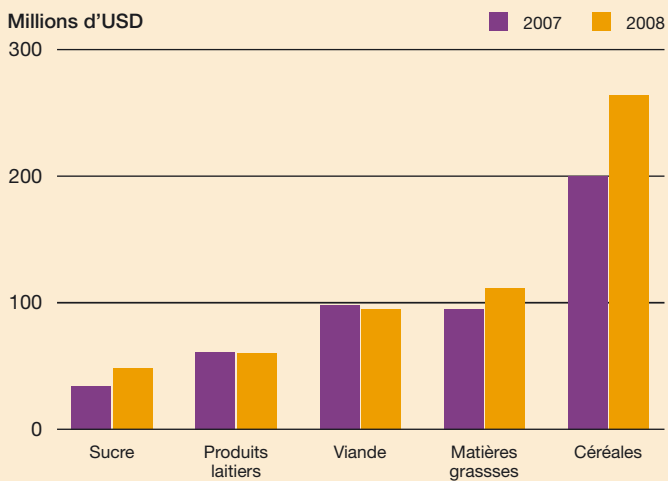
Malgré les baisses récentes des prix des denrées alimentaires sur les marchés inter-

Quelques indices annuels des prix à la consommation en date de septembre 2008



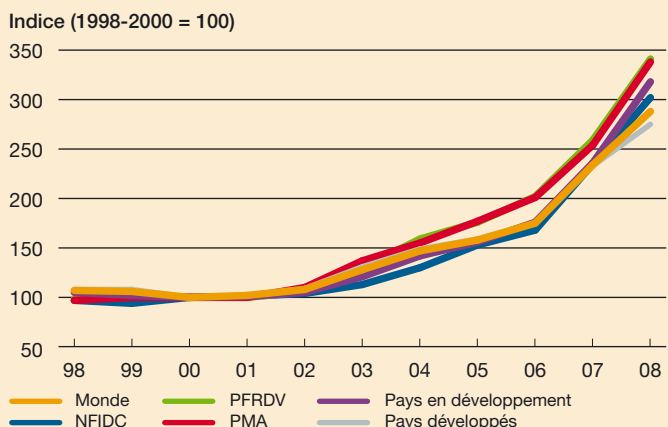
Source: FAO.

Factures des importations alimentaires en 2007 et 2008



Source: FAO.

Factures des importations alimentaires des pays développés et des pays en développement



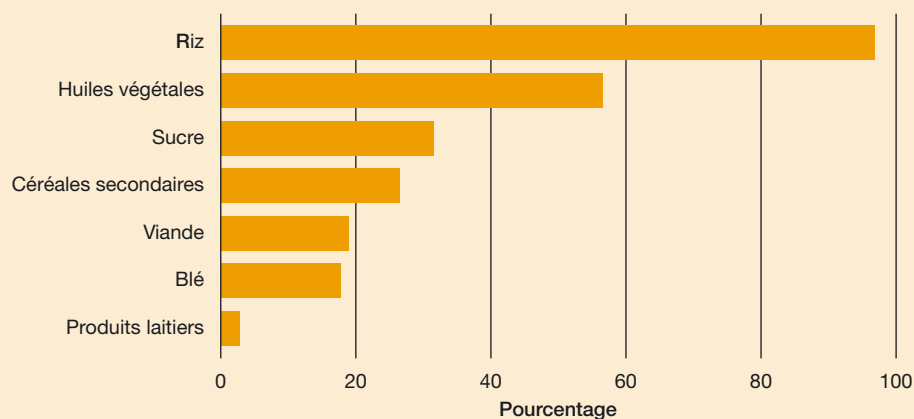
Note: NFIDC, pays en développement importateurs nets de produits alimentaires; PFRDV, pays à faible revenu et à déficit vivrier; PMA, pays les moins avancés.

Source: FAO.

Pourquoi une telle hausse
des prix des denrées alimentaires
sur les marchés mondiaux?

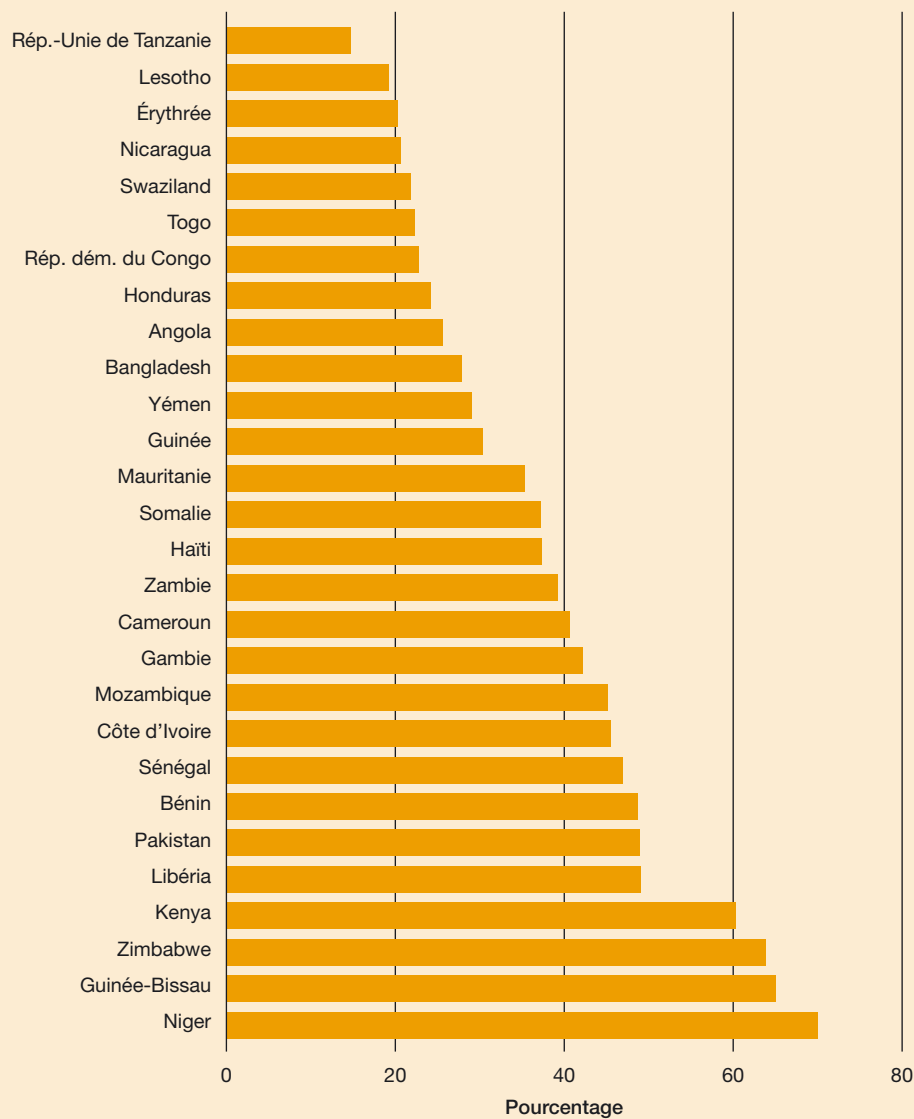


Prévisions des variations des factures d'importations alimentaires mondiales par type, 2008 par rapport à 2007



Source: FAO.

Prévisions des variations des factures d'importations alimentaires de certains PFRDV, 2008 par rapport à 2007



Source: FAO.

nationaux, le coût mondial des produits de base importés en 2008 devrait dépasser 1 billion d'USD, soit près de 25 pour cent de plus qu'en 2007. Cette augmentation est due notamment à la hausse des prix du riz, du blé, des céréales secondaires et des huiles végétales, ainsi que celle des coûts du transport, qui a presque doublé pour de nombreux itinéraires. La plupart des pays les plus pauvres sont des importateurs de denrées alimentaires et donc très dépendants des importations de céréales. Une hausse des prix des denrées alimentaires sur les marchés mondiaux est synonyme d'une hausse des factures d'importations de ces denrées et de problèmes pour les balances des paiements. Le coût total des importations de denrées alimentaires dans les pays en développement en 2007 était déjà en hausse de 33 pour cent par rapport à 2006, et les factures annuelles d'importations de denrées alimentaires des pays à faible revenu et à déficit vivrier ont désormais doublé par rapport à leur niveau de 2000.

Au niveau national, l'impact des prix élevés des produits dépend notamment de la question de savoir si un pays est importateur ou exportateur, de ce qu'il importe ou exporte, de ses politiques commerciales et de sa politique des changes. Les PFRDV qui dépendent d'importations de plus en plus coûteuses de céréales (qui représentent dans certains cas jusqu'à 80 pour cent de la disponibilité énergétique alimentaire) et d'exportations de produits tropicaux ou de matières premières agricoles, dont les prix ont moins augmenté, sont les plus vulnérables, d'autant que leurs devises sont souvent liées

au dollar EU ou se déprécient par rapport à lui. La situation des pays qui sont par ailleurs concernés par l'insécurité alimentaire (c'est-à-dire dans lesquels plus de 30 pour cent de la population est sous-alimentée) tout étant en importateurs nets de carburants est à l'évidence extrêmement précaire. On compte plus de 20 pays en développement ayant ces caractéristiques, dont au moins 16 en Afrique.

Ce sont apparemment les pays les plus vulnérables qui ont supporté le fardeau le plus écrasant de la hausse des coûts des denrées alimentaires importées. En effet, les dépenses totales des PFRDV en 2008 ont été supérieures de 35 pour cent à celles de 2007, ce qui représente la hausse annuelle la plus forte jamais enregistrée. Par rapport à d'autres pays en développement, ces pays présentent un déficit du compte courant beaucoup plus marqué (en pourcentage du PIB). Ils ont dépensé par ailleurs une part beaucoup plus importante de la valeur de leurs exportations de marchandises pour acquérir des denrées alimentaires, et leur revenu par habitant est inférieur⁵. La plupart des PFRDV ont enregistré un recul de leurs devises par rapport au dollar EU, ce qui a renchéri le coût de leurs importations de denrées alimentaires. Ces pays se retrouvent donc soumis à des pressions économiques multiples.

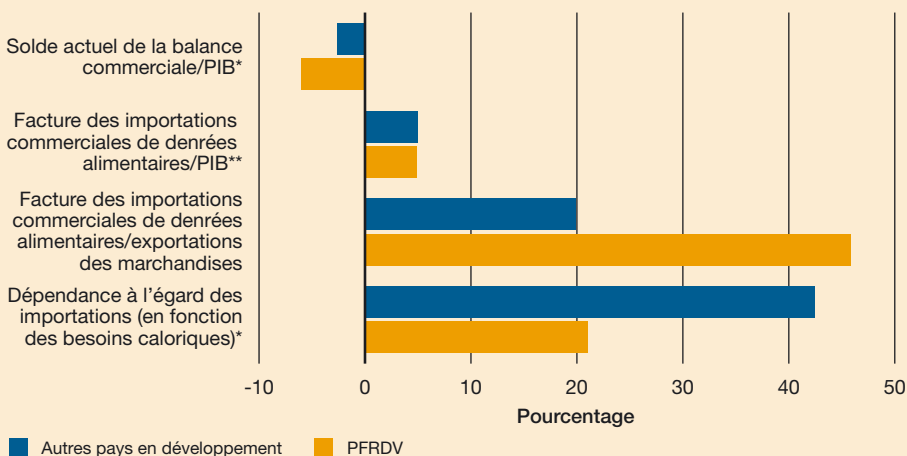
⁵ En moyenne, les pays à faible revenu et à déficit vivrier ont présenté un PIB annuel par habitant nettement inférieur (2 213 USD) à celui d'autres pays en développement (7 453 USD) pendant la période 2000-04.

De surcroît, la crise financière pourrait avoir de graves conséquences pour la sécurité alimentaire de nombreux pays en développement. Le resserrement du crédit peut empêcher les pays pauvres d'emprunter et limiter leurs capacités d'importer des denrées alimentaires. Les PFRDV peuvent en particulier éprouver des difficultés à financer leurs besoins d'importation de céréales par la dette, et se trouver confrontés à une pression fiscale accrue.

Si les consommateurs sont gagnants, les producteurs sont-ils perdants?

Il est clair que l'impact des prix élevés des denrées alimentaires sur les consommateurs est incontestablement négatif. En revanche, des prix élevés devraient constituer une bonne nouvelle pour les producteurs du monde entier et un stimulant pour ceux qui produisent les produits concernés. En principe, une telle hausse des prix augmente les capacités d'investissement des producteurs, dope la croissance de l'agriculture et réduit la pauvreté. En ce sens, des prix élevés pourraient être considérés comme une opportunité, en particulier pour certains, qui engrangent des bénéfices exceptionnels. L'accès à des moyens et des biens de production comme la terre est un facteur critique permettant de savoir à qui profite la hausse des prix des denrées alimentaires. Ce sont les grands propriétaires terriens qui en bénéficieront le plus. Les ménages très spécialisés dans l'agriculture seront aussi vraisemblablement gagnants, bien qu'ils ne représentent qu'une petite fraction de la population. Cela étant, les producteurs répondront-ils en accroissant leur offre? Apparemment, la hausse des prix ne semble pas avoir été une opportunité pour la plupart des agriculteurs des pays en développement, et la réponse par l'offre ne s'est pas concrétisée. Comme susmentionné, malgré la hausse spectaculaire des prix, la production céréalière des pays en développement a été inférieure à un pour cent en 2008, et elle a même reculé dans la plupart d'entre eux. La réponse par l'offre, tant attendue, ne s'est tout simplement pas concrétisée. Pour comprendre les raisons de cette inertie et ce qui doit être fait pour stimuler la réponse par l'offre, il convient de s'appuyer sur des politiques et des stratégies fondamentales. Elles sont abordées en détail dans la Deuxième partie du présent rapport.

Vulnérabilité des PFRDV en fonction des facteurs de risque



Note: Signification des écarts entre groupes: * = chiffre significatif à un niveau de 5%; ** = chiffre non significatif d'un point de vue statistique; *** = chiffre significatif à un niveau de 10%. Source: FAO.

Deuxième partie

Pourquoi la hausse des prix alimentaires n'a-t-elle pas bénéficié aux producteurs agricoles pauvres?

Durant la majeure partie des 50 dernières années, les producteurs des pays en développement ont été confrontés à une baisse réelle des prix. Le manque d'investissement dans le secteur agricole et la stagnation de la production qui en ont résulté sont à l'origine des récents problèmes du système alimentaire mondial et s'ajoutent aux difficultés que rencontrent les pays en développement pour y remédier. Il a ainsi semblé, à première vue, que l'augmentation des prix alimentaires, et la possibilité qu'elle perdure (même à un niveau inférieur aux extrêmes atteints début 2008), représenterait une opportunité pour les petits producteurs pauvres. Mais cela a-t-il été le cas? Les producteurs ont-ils investi et augmenté la productivité et la production en conséquence, et ont-ils relancé la croissance du secteur agricole? La quasi-totalité des producteurs des pays en développement sont très isolés de la conjoncture du marché international et l'escalade des prix alimentaires qui le caractérise aujourd'hui ne signifie pas nécessairement que les producteurs défavorisés bénéficient d'un niveau de prix plus élevés. Pour qu'il en soit ainsi, il faut que l'élévation des cours internationaux se propage au-delà des frontières nationales et tout au long des filières de commercialisation. Toutefois, un accroissement des prix à la production, à lui seul, ne suffit pas. La hausse des coûts des intrants, tels que les semences et les engrais, a également une incidence sur l'incitation à investir et à produire. Les producteurs doivent avoir accès à des intrants bon marché. Ils doivent également bénéficier de conditions de crédit abordables. Même lorsque des mesures d'incitation adéquates sont prises, les producteurs se heurtent aux nombreuses difficultés qu'ils doivent surmonter du côté de l'offre, notamment l'insuffisance des infrastructures routières et marchandes, pour mettre tout excédent de production sur le marché. Dans de nombreux pays en développement, aucune de ces conditions n'est remplie de manière adéquate. Par conséquent, l'envol des prix observé sur le marché international n'a pas déclenché une réaction positive de l'offre par les petits producteurs agricoles dans les pays en développement.



Les hausses des cours internationaux se transmettent-elles aux producteurs des pays en développement?

Sous l'effet de la flambée des cours internationaux, les prix des denrées alimentaires sont montés en flèche dans de nombreux pays. Dans d'autres, les prix intérieurs des produits alimentaires n'ont pas suivi la croissance des cours internationaux ou ont été lents à s'y ajuster. À moins que l'augmentation des prix n'atteigne réellement les producteurs agricoles des pays en développement, ces derniers n'en tireront aucun profit et ne seront pas encouragés à accroître la productivité et la production. Deux questions s'imposent: premièrement, la volatilité des cours internationaux entraîne-t-elle des variations au niveau national; et deuxièmement, si les prix intérieurs varient, sont-ils transmis aux producteurs?

Théoriquement, les prix appliqués dans un pays lié au marché international dans un contexte de libre-échange s'alignent sur les cours internationaux exprimés dans la même monnaie. Si les prix intérieurs sont supérieurs aux prix internationaux, les importations se poursuivront jusqu'à ce que les prix intérieurs rattrapent les prix internationaux, hors coûts de transport. Lorsque les prix intérieurs sont inférieurs aux prix internationaux, l'intensification des exportations joue un rôle stabilisateur identique. Dans ce contexte, la «transmission des prix» s'est opérée – la différence de prix d'un produit agricole vendu sur les marchés concurrentiels mondiaux et nationaux provient uniquement du coût de transport. Les analystes des produits considèrent qu'une transmission des prix rapide et complète témoigne du fonctionnement efficace d'un marché. En réalité toutefois, plusieurs facteurs limitent l'étendue de la «transmission» des fluctuations des cours mondiaux sur le plan national⁶.

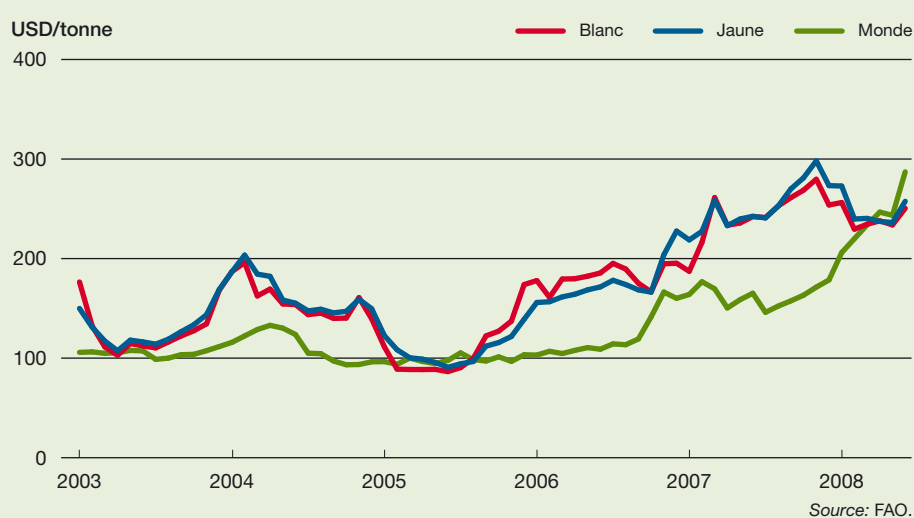
Les politiques appliquées aux frontières se répercutent sur la transmission des prix du marché mondial vers les marchés nationaux. Les restrictions à l'exportation ou les taxes, par exemple, entravent la transmission

des signaux des prix. Les taxes *ad valorem* sur les importations, à moins d'être extrêmement élevées, permettent aux variations des cours mondiaux de se transmettre complètement aux marchés intérieurs en termes relatifs. Une hausse des prix internationaux se traduira donc par une augmentation proportionnelle des prix intérieurs à tout endroit, en tout temps, à condition que les niveaux tarifaires ne changent pas. Les marchés intérieurs peuvent être également isolés par les fortes marges commerciales liées à des coûts de transport élevés. Dans les pays en développement en particulier, l'insuffisance des infrastructures, des transports et des services de communication engendrent d'importantes marges commerciales en raison du coût élevé d'acheminement des produits locaux jusqu'aux frontières d'où ils seront exportés ou des produits importés jusqu'aux marchés locaux. Les coûts de transport et les marges commerciales élevées freinent la transmission des signaux de prix car ils peuvent empêcher l'arbitrage. D'autres facteurs, tels que la préférence des consommateurs pour les caractéristiques spécifiques de produits locaux ou les différences de qualité entre les produits échangés sur les marchés nationaux et internationaux, dé-

terminent la mesure dans laquelle les produits importés peuvent se substituer aux produits locaux, ce qui influe sur la transmission des prix. La distinction entre la transmission des prix à court et long termes est donc importante. Il faut parfois du temps pour que les variations des prix intervenant sur un marché se transmettent à d'autres marchés pour diverses raisons, telles que les mesures de politique générale, les coûts d'ajustement, la complexité de la filière de commercialisation, les accords contractuels entre agents économiques, le stockage et l'inventaire des stocks, les retards de transport ou de transformation, ou tout simplement l'inertie. Il est donc rare que la transmission des prix soit complète ou rapide.

En ce qui concerne le maïs en Afrique, les coûts de transport, le repli du dollar EU et les préférences des consommateurs ont limité la transmission des signaux des prix émanant du marché international et les prix intérieurs ont été lents à réagir. Il est difficile de remplacer la consommation de maïs blanc par celle de maïs jaune importé. Cependant, les augmentations des volumes de maïs échangés, tant officiellement que de façon informelle, dans les régions d'Afrique orientale et australe indiquent que les

Afrique du Sud: prix du maïs



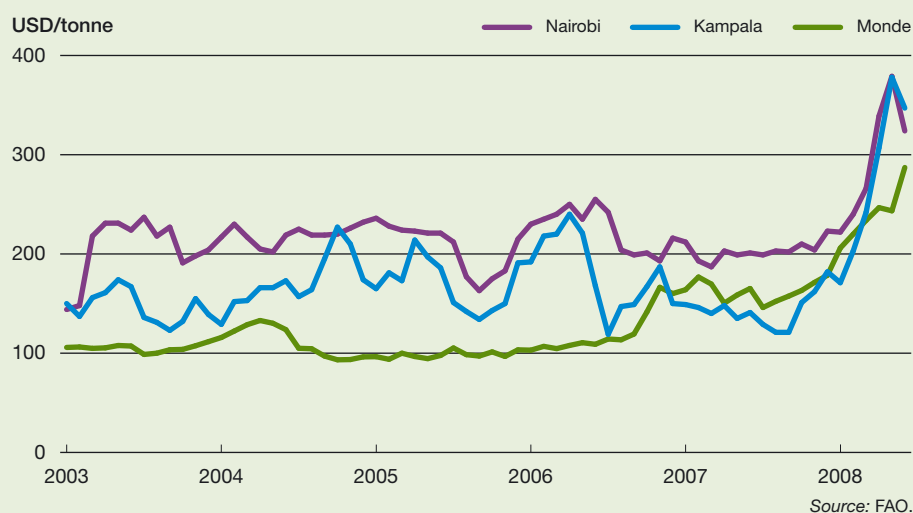
⁶ Rapsomanikis, Hallam et Conforti (2006) fournissent une étude détaillée des questions relatives à la transmission des prix.

Pourquoi la hausse des prix alimentaires n'a-t-elle pas bénéficié aux producteurs agricoles pauvres?

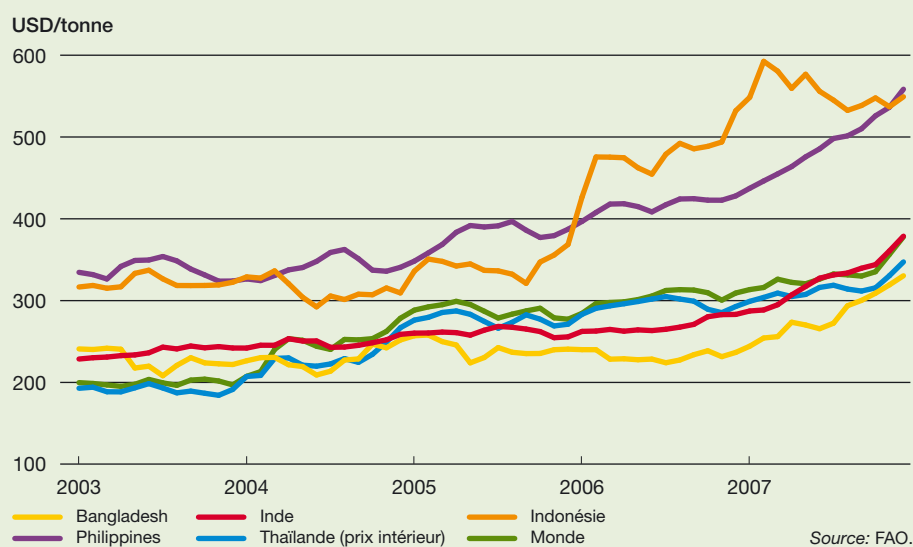
marchés nationaux se sont intégrés les uns aux autres. Les analyses statistiques fondées sur les données relatives au prix mensuel du maïs pour 1998-2008 montrent que les cours du maïs, aussi bien jaune que blanc, en Afrique du Sud, premier exportateur de maïs dans la région, réagissent lentement

aux variations des cours mondiaux, mais que les signaux des prix mondiaux se transmettent effectivement à l'ensemble des pays de la région. De juin 2006 à juin 2008, le taux de croissance moyen mensuel des cours mondiaux du maïs jaune était, en moyenne, de 3,9 pour cent, contre 1,2 et 1,6 respec-

Afrique de l'Est: prix du maïs



Prix du riz dans certains pays



tivement, pour le maïs blanc et jaune, sur les marchés intérieurs.

Les prix du maïs sur les grands marchés d'Afrique orientale, tels que le Kenya et l'Ouganda, ont suivi l'évolution des cours mondiaux. En moyenne, durant la période 2003-08, les fluctuations des cours mondiaux se sont répercutées assez lentement sur ces marchés; les prix du maïs au Kenya et en Ouganda ne se sont en effet pleinement alignés sur les cours mondiaux qu'après sept mois environ. Néanmoins, la forte augmentation des cours mondiaux du maïs à partir de juillet 2007 s'est reflétée dans les deux pays, témoignant de la rapidité d'ajustement aux variations des cours mondiaux, en particulier lorsque celles-ci coïncident à une période de bas niveaux des stocks ou de perturbations de l'offre et de la demande de denrées alimentaires au niveau régional. Durant cette période, le taux de croissance moyen mensuel des cours du maïs à Nairobi et Kampala a atteint 3,7 et 7,1 pour cent respectivement alors que celui des cours mondiaux a été de 4,3 pour cent.

S'agissant du riz en Asie, l'incidence de la volatilité des cours mondiaux a été différente d'un pays à l'autre en fonction, une nouvelle fois, des taux de change du dollar, des politiques d'échange et de commerce ainsi que de la situation de l'offre et de la demande à l'échelle nationale.

En moyenne, la dépréciation du dollar EU en 2006-07 compense en partie les hausses des cours mondiaux dans plusieurs pays asiatiques. En Inde, aux Philippines et en Thaïlande, par exemple, l'appréciation des monnaies nationales par rapport au dollar EU a atténué les augmentations des prix-frontières, ce qui s'est traduit par différents schémas de comportement des prix intérieurs, reflétant avant tout les indicateurs de base des marchés nationaux et, dans certains cas, les politiques prises pour faire face à l'envolée des prix du riz sur le marché international. En Inde, l'un des grands exportateurs de riz, les prix intérieurs ont progressé à un taux modéré, ce qui est dû à l'accroissement de la production durant la campagne de commercialisation 2007-08

Des études de cas de la FAO documentent les niveaux de participation des petits producteurs au marché

La forte hétérogénéité de la position des ménages vis-à-vis de la production et de la commercialisation du maïs est un point commun à tous les pays étudiés.

Au Kenya, la part de maïs vendu est relativement élevée puisqu'elle représente 46 pour cent de la production totale. Quatre-vingt-dix pour cent des ménages produisent du maïs, mais 36 pour cent seulement le commercialisent, 20 pour cent des ménages étant responsables de la majorité des ventes.

En Zambie, environ 80 pour cent des ménages agricoles cultivent du maïs, mais moins de 30 pour cent le mettent sur le marché. De 40 à 45 pour cent du total des ventes est assuré par 5 pour cent des ménages de petits producteurs. Ces ménages perçoivent en général des revenus sensiblement plus élevés (8 à 9 fois) et vivent dans des zones plus accessibles aux marchés que ceux qui ne sont pas engagés dans le commerce de cette denrée.

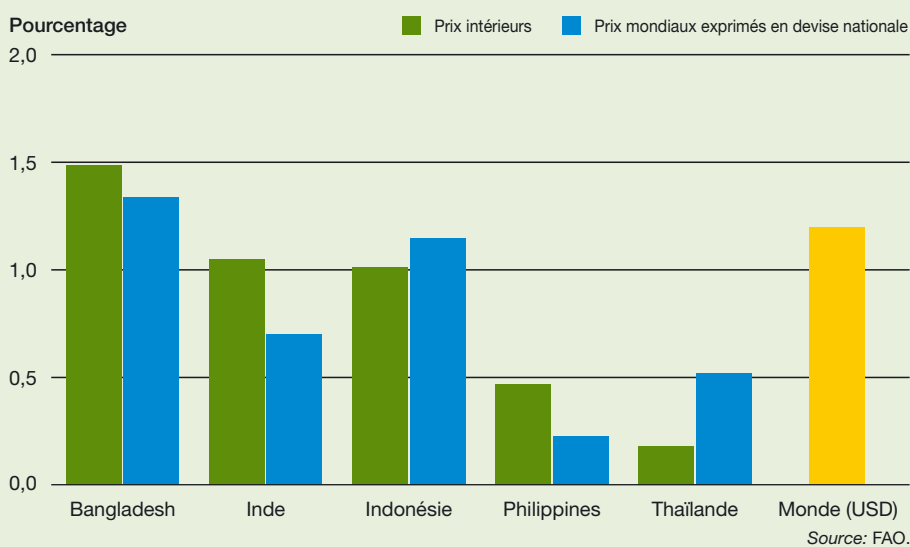
Au Mozambique, la production et la vente sont également fortement concentrées. Quatre-

vingt-dix pour cent des ménages dans la région centrale produisent du maïs, mais 24 pour cent seulement en vendent sur le marché. Dans la région méridionale, 59 pour cent en cultivent, mais seulement 4 pour cent le commercialisent, et la quantité moyenne vendue est de 150 kg par ménage par an. Cinq pour cent des ménages sont responsables de 80 pour cent des ventes nationales.

En Afrique du Sud, 18 000 producteurs commerciaux sont à l'origine de 90 pour cent de la production de grains, les 10 pour cent restants étant réalisés par 3 millions de petits producteurs.

La différenciation entre les ménages devrait s'accroître à mesure que la taille moyenne des exploitations diminue. Au Malawi, la taille des petites exploitations est passée de 1 ha en moyenne à 0,7 ha au cours des 30 dernières années. Dans une année «moyenne», seulement 20 pour cent de la production de maïs est écoulée sur le marché.

Variations mensuelles moyennes des prix intérieurs et mondiaux, 2006-2007





et aux mesures politiques (mises en œuvre durant le dernier trimestre 2007) qui ont eu pour effet de supprimer presque toutes les exportations de riz. Dans les pays importateurs nets, les prix intérieurs ont atteint leur plus haut niveau en 2007 et ont coïncidé, la plupart du temps, à un gonflement des importations de riz. Au Bangladesh, toutefois, les hausses sensibles du prix intérieur du riz sont attribuables aux pénuries alimentaires induites par un cyclone et des inondations en 2007; en Indonésie et aux Philippines, en revanche, les importations de riz ont progressé pour répondre à la poussée de la demande de produits alimentaires.

Même si les fluctuations des cours internationaux se transmettent au niveau national, les majorations des prix ne se répercutent pas nécessairement sur l'ensemble des producteurs ou des consommateurs, les consommateurs en zones urbaines risquant toutefois d'y être plus rapidement exposés. Le nombre de producteurs touchés dépend de leur degré de participation aux marchés locaux et de la connexion de ceux-ci avec des marchés nationaux, régionaux ou internationaux de plus grande envergure. On ne peut pas assumer qu'il existe une forte transmission spatiale des prix et une importante participation des petits producteurs au marché à des marchés bien intégrés. Dans de nombreux pays en développement, ces hypothèses ne sont tout simplement pas fondées.

En général, les petits producteurs ne participent pas à la même chaîne de valeur que les producteurs commerciaux. Ces derniers peuvent être liés à de grandes sociétés de commerce, de transformation et de vente au détail de céréales, à des bourses de commerce, à des réseaux de silos à grains, à des minotiers, et à des réseaux de grande distribution, qui appartiennent parfois à des firmes transnationales, ont accès à des informations sur le marché, bénéficient de volumes de transaction importants, appliquent des niveaux et des normes de qualité bien établis, et sont dotés de systèmes juridiques permettant des accords contractuels plus pointus. Cette situation contraste avec

celle des chaînes plus informelles au sein desquelles opèrent généralement les petits producteurs et qui se caractérisent par des transactions sur le marché au comptant, un faible pourcentage de production écoulé hors de la ferme, une infrastructure routière et de communication peu développée, des systèmes d'information insuffisants et une coordination limitée entre la livraison des intrants, le crédit et les ventes.

Il apparaît clairement que les petits producteurs en Afrique orientale et australe mettent relativement peu de céréales en vente sur les marchés locaux. Dans l'ensemble des régions, la proportion de producteurs de maïs activement engagés dans l'approvisionnement des marchés locaux en maïs est faible et les ménages de producteurs y participent davantage en qualité d'*acheteurs* que de *vendeurs* de maïs.

Compte tenu de la faible participation des petits producteurs au marché, les augmentations des prix risquent de ne guère inciter les nombreux ménages ruraux qui ne participent pas aux marchés de façon significative en tant que vendeurs à accroître leur production. En outre, un grand nombre de producteurs sont effectivement isolés des marchés régionaux ou mondiaux, ce qui est lié à une faible intégration des marchés. Dans de tels cas, l'élévation des prix sur ces marchés n'aura aucun effet sur la situation des petits producteurs. Les études économétriques relatives à l'intégration des marchés et à la transmission des prix en Afrique tendent à confirmer ce point de vue.

Les prix ont augmenté, mais les coûts également

L'accroissement des coûts des intrants a compromis, voire même annulé, l'amélioration des revenus que les petits producteurs auraient pu tirer de l'élévation des prix des produits. Les coûts des intrants ont progressé depuis quelques années et nombre de producteurs agricoles ont considéré la majoration des prix à la production comme un répit temporaire à la baisse des marges sur les coûts jusqu'à ce que les prix des intrants subissent une hausse brutale en 2007, prenant une avance considérable sur ceux de production.

L'escalade des prix du pétrole, qui s'est amorcée en 2003, a eu de profondes répercussions sur tous les secteurs économiques, notamment l'agriculture. La hausse des prix du carburant a fait grimper les prix de production des denrées agricoles, à la fois directement en faisant augmenter le coût de l'énergie agricole et des transports, et indirectement, le pétrole étant un élément important du coût de production des engrais. La poussée des prix de l'énergie a été forte et rapide, comme en témoigne l'indice Reuters-CRB des prix de l'énergie qui a plus que triplé depuis 2003. Les prix, exprimés en dollars EU, de certains engrais (tels que le superphosphate triple et le chlorure de potassium) ont accusé une croissance de plus de 160 pour cent dans les premiers mois

Variations des prix de certains produits alimentaires et intrants (pourcentage)

(janv.-avril)	Viande	Produits laitiers	Céréales	Graisses végétales	Sucre	Indice des prix des produits alimentaires ¹	
2008-07	9	49	80	94	23	52	
2007-06	5	35	32	29	-39	12	
(janv.-avril)	Ammoniac	Urée	CAN	NPK	DAP	Pétrole brut IRAC ²	Indice des prix des intrants
2008-07	82	31	85	213	163	70	99
2007-06	4	29	15	41	33	-3	19

¹ Indice des prix alimentaires: beurre, cacao, haricots, huile de coton, porcs, saindoux, maïs, bouillons, sucre et blé. Indice des prix des intrants: ammoniac, urée, CAN, NPK, DAP et pétrole brut IRAC.

² Coût d'acquisition du pétrole brut importé par les raffineries aux États-Unis d'Amérique (IRAC, Imported Refiner Acquisition Cost).

Sources: Pour les produits alimentaires: FAO pour la viande, les produits laitiers, les céréales, les graisses végétales, le sucre et les produits dérivés; FAO et CRB pour l'indice composite des prix des produits alimentaires. Pour les intrants: FAO-AGP, Yara and Energy Information Administration.

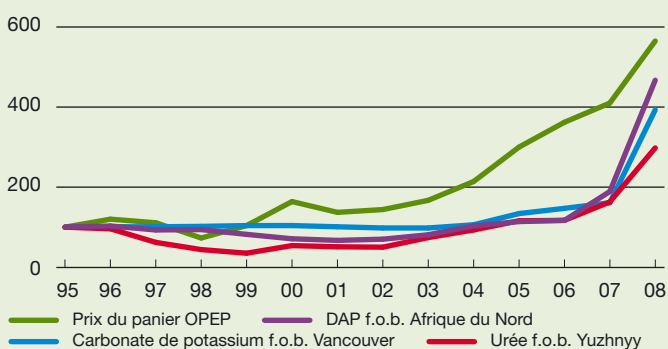
de 2008 par rapport à la même période en 2007. Ce taux d'augmentation a dépassé celui des prix des produits agricoles.

Le rapport entre les prix de production et les coûts des intrants donne une indication générale sur l'évolution de la rentabilité agricole. La progression régulière des coûts des intrants ces 10 dernières années s'est traduite par une tendance à la baisse de ce rapport. Une amélioration de la productivité aurait pu compenser les conséquences né-

gatives d'un fléchissement du rapport sur les revenus, mais cela n'a pas été le cas pour le secteur agricole dans la plupart des pays en développement, en particulier en Afrique. Le rapport s'est fortement dégradé sous l'effet de la brusque montée des coûts des engrais en 2007. De plus, contrairement aux hausses des prix à la production, il semble que les augmentations des coûts des intrants, surtout lorsqu'ils sont importés, se transmettent de manière complète et rapide.

Prix du pétrole brut et des engrais

Indice (1995 = 100)

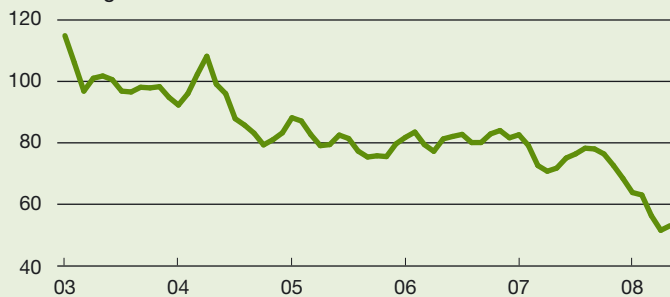


Note: DAP = phosphate monoacide d'ammonium; OPEP = Organisation des pays exportateurs de pétrole.

Sources: Association internationale de l'industrie des engrais et OPEP.

Ratio production/intrant: denrées alimentaires vs intrants

Pourcentage



Note: les indices des prix du riz à la production et des intrants sont des moyennes géométriques non pondérées du prix nominal relatif de produits agricoles individuels. Le prix relatif de chaque produit agricole correspond au prix nominal (2003 = 100).

Sources: FAO et Commodity Research Bureau; pour les produits alimentaires; FAO, Yara and Energy Information Administration, pour les intrants.

Contraintes du côté de l'offre

Si les incitations par les prix se concrétisent, le manque d'intégration aux marchés de nombreux petits producteurs ne leur permet pas de réagir. Dans nombre de pays en développement, la structure de l'agriculture familiale limite la réaction de l'offre et évolue (les ratios terre/main-d'œuvre diminuant avec la croissance démographique) dans une direction qui pourrait encore affaiblir la capacité des petits producteurs à rebondir pour faire face au renchérissement des prix. On constate qu'en Afrique orientale et australe, un grand volume de maïs est mis sur le marché par un petit nombre de ménages (dans certains pays, 2 pour cent des ménages fournissent 50 pour cent du volume total du maïs commercial) tandis que d'autres petits producteurs ne réalisent pas les investissements nécessaires pour générer des excédents qu'ils pourraient vendre, même lorsqu'il s'agit d'exploitations de taille moyenne (3-4 ha). En Ouganda, où l'agriculture familiale domine, les producteurs cultivent des terres d'une superficie moyenne inférieure à 2 ha et assurent plus de 90 pour cent de la production alimentaire totale. Au Ghana, les petits agriculteurs sont responsables d'environ 80 pour cent de la production agricole.

Partout en Afrique, l'agriculture familiale se caractérise souvent par une faible productivité, une technologie rudimentaire, une utilisation minimale d'intrants (notamment d'engrais), des systèmes de commercialisation peu efficaces et des pertes de récolte élevées. Les rendements agricoles n'ont pour ainsi dire pas changé, les activités agricoles étant en grande partie réalisées par des anciens qui ont peu, voire aucune, connaissance des méthodes modernes. Les incitations à investir pour obtenir des niveaux de rentabilité adéquats et stables ont certainement fait défaut, mais des difficultés majeures, telles que la pénurie de semences locales améliorées, de matériel végétal et d'autres intrants, entravent également l'adoption de technologies plus performantes. Les réformes appliquées par certains pays, qui ont eu pour conséquence d'augmenter le

nombre de distributeurs agréés vendant de plus petites quantités, ont permis d'améliorer l'accès aux intrants, mais les petits producteurs continuent toutefois d'en utiliser peu, ce qui limite leur productivité.

Il n'est pas surprenant de constater une faible réaction du côté de l'offre face à l'augmentation des prix car les quantités de produits disponibles à la vente sont limitées et l'absence fréquente d'organisation des petits agriculteurs pour réunir leur production et obtenir des volumes plus rentables se conjuguent à des coûts de commercialisation élevés dus au développement insuffisant de l'infrastructure et des communications. Pourtant, sans cette réaction, des fonds d'investissement ne peuvent être générés. Tout au long de la filière de production et de commercialisation, le manque d'accès à des crédits abordables affaiblit encore la possibilité de réaliser les investissements nécessaires pour améliorer la productivité. Il est donc indispensable de résoudre ces difficultés pour obtenir une réaction appréciable sur le plan de l'offre et de prendre des mesures politiques pour briser le cercle vicieux qui piège les petits producteurs dans la pauvreté.

Dans presque tous les pays en développement, le développement des infrastructures matérielles semble être crucial. Une infrastructure de transport, de communication, de stockage et de commercialisation bien développée favorise la vente de la production et l'achat d'intrants. De nombreuses études de cas menées par la FAO dans l'ensemble des pays en développement montrent que les lacunes des infrastructures de transport sont une contrainte majeure car elles limitent l'accès aux marchés nationaux, régionaux et internationaux.

Les marchés du crédit facilitent la production, le lissage de la consommation et la création de nouvelles entreprises. Ce sont des mécanismes importants pour aider les plus pauvres à s'ajuster aux nouvelles données de la conjoncture économique. L'accès limité aux services financiers (à la fois au crédit et à l'épargne) a renforcé la vulnérabilité aux chocs. La plupart des pro-



grammes d'ajustement structurel ont toutefois restreint les conditions d'accès au crédit pour les ménages ruraux et en ont augmenté le coût.

Les études de la FAO révèlent les difficultés générales que rencontrent les producteurs agricoles pour obtenir un crédit. Au Cameroun, les petits agriculteurs ont peu accès au crédit. Les instituts de microfinancement établis en 1992 sont mal répartis dans l'ensemble du pays et manquent parfois de pratiques de gestion efficaces. Au Malawi, les petits producteurs agricoles doivent surmonter les obstacles au crédit car les instituts de microfinancement tendent à privilégier le financement des activités économiques non agricoles et le crédit disponible est en grande partie consacré au secteur du tabac. En République-Unie de Tanzanie, les petits et moyens négociants ne peuvent obtenir les crédits qui leur permettraient d'acheter des stocks de produits et de les vendre hors saison à un prix plus élevé. Certains agriculteurs ont délaissé la production de cultures de rapport, comme le coton, au profit des cultures vivrières qu'ils peuvent plus facilement échanger contre des espèces. En Ouganda, le secteur du microfinancement, qui accorde une plus haute priorité aux activités non agricoles, est la seule source de crédit pour les ruraux. En Ouganda, plusieurs tentatives sont en cours pour développer des services financiers en mesure de répondre aux besoins de la population rurale et pour les intégrer dans le système financier national. Au Guatemala, l'accès au crédit agricole est faible et diminue. Les crédits disponibles sont pour ainsi dire exclusivement consacrés aux produits d'exportation (traditionnels ou non) et ne soutiennent que faiblement le secteur de culture des céréales de base. En Guyane, des tentatives ont été réalisées afin de surmonter les problèmes que rencontrent de nombreux petits producteurs pour fournir des formes de garantie acceptables. L'Institut du développement de l'entreprise privé (IPED), qui a été créé en 1986 avec un statut d'organisation non gouvernementale (ONG) locale pour consentir des

prêts aux petits entrepreneurs, applique un système de contre-garantie, chaque membre d'un groupe restreint étant redevable des dettes des autres. Grâce à l'IPED, plusieurs petits producteurs ont pu accroître leur production. Par ailleurs, l'expérience menée au Pérou dans le cadre des systèmes nationaux de crédit agricole n'a pas été fructueuse, d'énormes pertes de capital ayant été signalées. Ce sont aujourd'hui les banques commerciales qui octroient la majeure partie des crédits au secteur agricole et le nombre de petits producteurs soutenus par le système financier officiel a diminué de manière spectaculaire durant les années 90.

Les producteurs agricoles des pays en développement peuvent-ils faire face à l'envolée des prix alimentaires?

On affirme que l'augmentation récente des prix alimentaires est une opportunité dont pourrait se saisir le secteur agricole des pays en développement pour intensifier la production, améliorer les revenus et devenir à nouveau un moteur de croissance économique. Il est vrai qu'en général l'offre réagit positivement à une hausse réelle des prix et négativement, à un fléchissement, mais cela ne se produit pas toujours ainsi. De très nombreuses études de cas menées par la FAO montrent que les augmentations de prix, à elles seules, ne suffisent pas à renforcer la productivité ou l'offre. À travers l'examen de 150 épisodes récents de variations de prix et de production, la FAO révèle que dans seulement 66 pour cent des cas, la réaction est allée dans le sens des prévisions alors que dans les 34 pour cent restants, la production s'est accrue lorsque les prix ont baissé ou a reculé lorsqu'ils se sont élevés. Dans l'ensemble, les différentes réactions possibles des producteurs agricoles face à une montée des prix des produits présentent un tableau contrasté.

Il est toutefois incontestable qu'un niveau de prix plus élevés à la production n'est pas uniquement suffisant pour encourager une

expansion sensible des disponibilités alimentaires. Si l'on veut obtenir une réponse significative du côté de l'offre, il est nécessaire d'investir pour que les petits producteurs puissent améliorer leur productivité. Il ne suffira pas d'étendre la production à de nouvelles terres pour satisfaire les besoins alimentaires à l'avenir. Pour répondre à la demande mondiale de denrées alimentaires à des prix abordables d'ici 2050, il faut que la production vivrière augmente de plus d'un pour cent par an et environ 80 pour cent de cette hausse devra être engendrée par une augmentation des rendements. De plus, la croissance de la production vivrière et agricole découlant d'une amélioration de la productivité permettra non seulement de relever le niveau des revenus agricoles, mais aussi d'encourager l'établissement de connexions en amont et en aval dans l'économie rurale, et de contribuer à l'atténuation de la pauvreté.

Pour qu'une amélioration de la productivité puisse conduire à une réaction sensible de l'offre, il est indispensable de mettre en place un cadre de mesures d'incitations favorables et stables afin de répercuter la transmission de la hausse des prix alimentaires au niveau des exploitations agricoles, et de donner aux producteurs les moyens de se procurer des intrants à un prix abordable et d'approvisionner le marché. À cette fin, il faut remédier aux diverses contraintes structurelles qui limitent la productivité des petits producteurs, à savoir les technologies rudimentaires, le manque d'accès aux intrants modernes et au crédit, l'insuffisance du développement des infrastructures routières et marchandes, ainsi que l'inefficacité des services et institutions rurales. Des politiques gouvernementales efficaces garantissent que ces conditions sont réunies. L'Inde a ainsi réussi à transformer le secteur agricole grâce au soutien apporté par l'État dans les domaines du crédit, des intrants et de l'infrastructure d'irrigation, là où le marché avait fait défaut. Des orientations choisies de manière inadéquate peuvent, en revanche, bloquer la transmission des prix plus élevés aux producteurs.

Troisième partie
**Que doit être la réaction
des pouvoirs publics?**



Les options des pouvoirs publics

Face à la hausse rapide du prix des vivres, les pays ont été nombreux à modifier leurs politiques, ou à introduire de nouvelles mesures. Le prix élevé des produits alimentaires pose aux pouvoirs publics une série de problèmes difficiles indissociables. Le plus évident est à court terme: il s'agit d'assurer d'urgence un approvisionnement abordable aux consommateurs pauvres, pour éviter une multiplication des cas de malnutrition. On peut y parvenir, dans une certaine mesure au moins, avec l'approvisionnement alimentaire disponible, mais il peut exister aussi des possibilités d'interventions permettant d'augmenter la production de vivres et de modérer les prix, même à court terme. Les principales possibilités qui s'offrent pour améliorer notablement l'offre et stabiliser les prix relèvent toutefois du moyen et du long terme. Les problèmes actuels mettent au jour la précarité sous-jacente qui continue à caractériser la situation de la sécurité alimentaire de certains pays, et qui appelle des mesures correctives. Les prix élevés offrent incitation et opportunité aux producteurs des pays en développement, mais, comme il a été dit précédemment, il y a de nombreuses contraintes à éliminer si on veut voir l'offre s'améliorer notablement sur le moyen à long terme. En pratique, ce que les pouvoirs publics ont fait dans le monde entier a été d'intervenir par une gamme limitée de mesures faciles, à effet rapide et peu coûteuses (relevant surtout des politiques commerciales) visant à approvisionner les marchés intérieurs et à modérer les coûts supportés par le consommateur. Cet accent sur le court terme, s'il est parfaitement compréhensible face à une situation d'urgence, a eu pour corollaire, dans bien des cas, que les mesures nécessaires à moyen et à long termes pour accroître la production ont été négligées. Le désir de protéger le consommateur de la hausse du prix des vivres doit être mis en balance avec la nécessité de préserver ce qui peut inciter les producteurs à obtenir des gains de productivité et développer la production, faute de quoi il est impossible de stabiliser les prix et l'offre. Certaines des

mesures à court terme prises par les pouvoirs publics pour assurer dans l'immédiat la sécurité alimentaire des consommateurs pauvres ont empêché les prix à la production d'augmenter, et par là, manqué de motiver les producteurs à investir pour accroître la productivité et la production. Les interventions doivent être ciblées, ne pas entraîner de distorsions, et favoriser les investissements agricoles.

Les problèmes de politiques ne se posent pas seulement dans les secteurs agricole et alimentaire. Le prix élevé des vivres a aussi des effets macroéconomiques. Les pays importateurs de produits alimentaires se trouvent notamment face à des problèmes de balance des paiements causés par la hausse de la facture d'importations alimentaires, et à des pressions inflationnistes accrues, du fait que l'alimentation représente une part si importante du panier du consommateur. Les pays exportateurs de produits alimentaires, à qui la hausse des prix assure des recettes plus importantes, ont à réfléchir à la manière de gérer au mieux leurs recettes d'exportation accrues, pour les diriger vers des investissements productifs stimulant une croissance à long terme.

Qu'ont fait les pays en développement?

Les gouvernements ont réagi à la hausse des prix des vivres par des mesures de nature et d'efficacité diverses. Dans nombre de cas, ils ont recouru à des mesures déjà en place. On peut répartir les politiques adoptées en trois grandes catégories, selon qu'elles visent respectivement la consommation, le commerce ou la production (voir le tableau 1 de l'Annexe). Les mesures à plus long terme semblent avoir été relativement peu nombreuses.

Protection de la consommation de vivres

De nombreux pays, surtout parmi les pays moins avancés (PMA), sont intervenus pour protéger l'accès des consommateurs pauvres aux vivres par diverses mesures d'urgence et de «filets de sécurité». Il y a eu ainsi des distributions d'aliments de base (grains, pain, lait) ou d'argent destiné à l'achat de vivres (ou des programmes «vivres contre travail») aux groupes les plus vulnérables – les plus pauvres des campagnes et des villes, les écoliers, ou les malades hospitalisés. Les subventions pour contenir les prix à la consommation ont été largement utilisées, surtout pour les aliments de base. Parallèlement, certains gouvernements ont réduit aussi les taxes à la consommation. Ils ont utilisé aussi des mesures de contrôle des prix, par exemple par des ventes à prix prédéterminé de produits prélevés sur les stocks publics, ou simplement par décret gelant les prix de détail.

Une enquête de la FAO portant sur 77 pays montre que 55 pour cent d'entre eux ont contrôlé les prix ou subventionné la consommation pour tenter de réduire la transmission des hausses de prix au consommateur (voir encadré). Ce sont certes des mesures qui peuvent être efficaces pour contenir les prix à court terme, mais elles coûtent cher en ressources budgétaires limitées, et peuvent entraîner une distorsion des marchés de produits alimentaires. Les mesures de contrôle des prix peuvent amener le rationnement, et démotiver les pro-

ducteurs. Les transferts de revenu ont moins d'effet de distorsion que les subventions, et peuvent cibler les pauvres et les vulnérables, alors que les mesures générales non sélectives de subvention et de contrôle des prix bénéficient aux riches comme aux pauvres. C'est vrai aussi d'autres filets de sécurité tels que les programmes d'alimentation et de nutrition.

Mesures encourageant les importations alimentaires et décourageant les exportations alimentaires

Pour arrêter la hausse des prix et assurer une offre suffisante sur les marchés intérieurs, de nombreux pays ont mis en place des politiques commerciales: réduction des tarifs douaniers destinée à faciliter les importations, interdiction d'exporter, et taxes visant à aiguiller l'offre vers les marchés intérieurs. Plus de la moitié des 77 pays inclus dans l'enquête de la FAO avaient réduit les tarifs douaniers sur les importations de céréales, et un quart d'entre eux avaient mis en place des mesures de contrôle des exportations – soit des taxes, soit des mesures matérielles telles qu'interdictions et contingentement. À court terme, des mesures commerciales de ce type sont faisables, peu coûteuses et faciles à mettre en place. Toutefois, elles risquent de compromettre les incitations à développer l'offre de vivres en accroissant la production intérieure, et, sur les marchés mondiaux, de restreindre plus encore l'offre et d'attiser la flambée des prix. En imposant des taxes à l'exportation, on accroît dans une certaine mesure les recettes publiques, mais plusieurs pays exportateurs ont signalé que les contrôles à l'exportation, et donc les prix bas à la production, en conjonction avec le prix élevé des intrants, avaient en fait entraîné une diminution des cultures de céréales. En réduisant les tarifs douaniers à l'importation, on perd des recettes douanières, qui peuvent représenter une source notable de ressources budgétaires pour le développement.

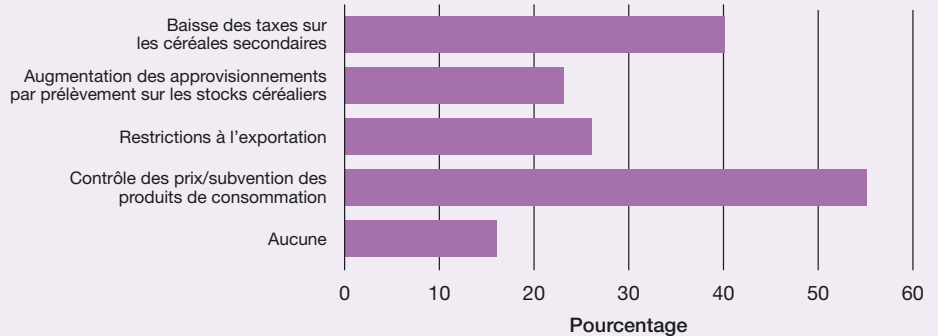


Enquête de la FAO sur la réaction des pouvoirs publics

Une enquête réalisée en mai 2008 sur la réaction des pouvoirs publics dans 77 pays a mis en évidence plusieurs types d'intervention: réduction ou élimination des droits sur les importations de céréales dans la moitié à peu près des 77 pays; contrôle des prix ou subventions à la consommation dans 55 pour cent d'entre eux; restriction des exportations sous une forme ou une autre, notamment par la taxation, dans un quart des pays; et dans à peu près la même proportion, mesures visant à accroître l'offre, par prélèvement sur les réserves de céréales. Seuls 16 pour cent des pays n'ont pas réagi du tout.

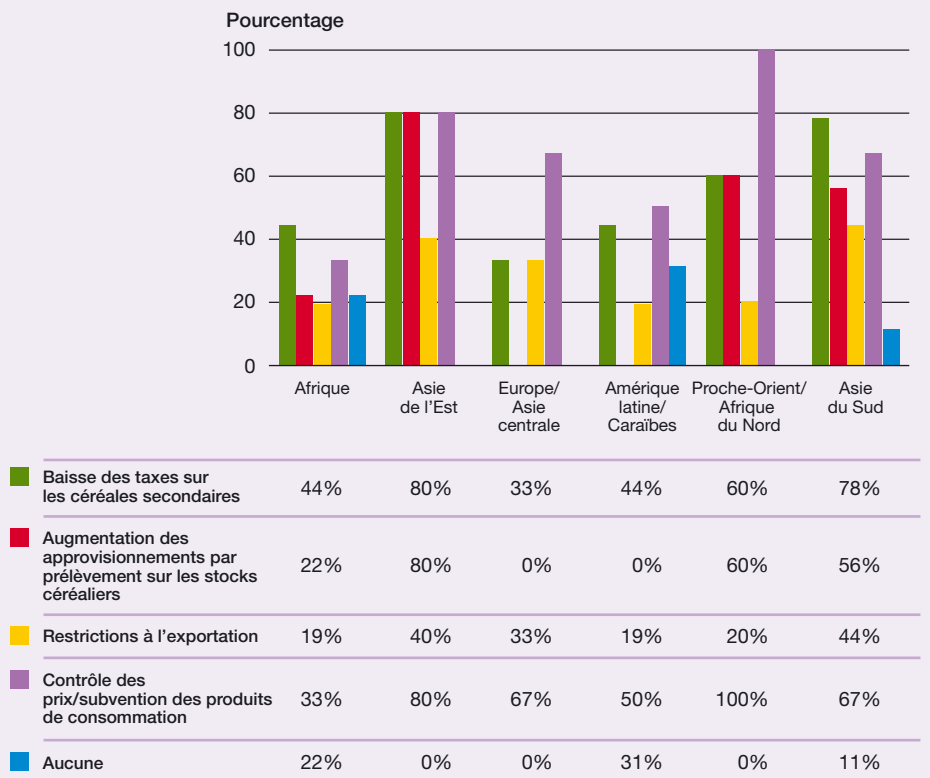
Les réactions des pouvoirs publics ont également été très différentes selon les régions. Les pays d'Asie de l'Est, d'Asie du Sud et du Proche-Orient et d'Afrique du Nord avaient pris activement des mesures relevant des quatre types d'intervention. Dans toutes les régions géographiques hormis l'Afrique subsaharienne, 50 pour cent ou plus des pays ont dit recourir au contrôle des prix ou aux subventions à la consommation. En revanche, les régions d'Afrique subsaharienne et d'Amérique latine et des Caraïbes étaient celles où les interventions avaient été les moins actives, et où à peu près 20 pour cent (Afrique subsaharienne) et 30 pour cent (Amérique latine et Caraïbes) des pays disaient n'avoir pris aucune mesure dans les catégories d'intervention mentionnées.

Mesures politiques proposées pour lutter contre la hausse des prix alimentaires (échantillon de 77 pays, par type de mesure)



Source: FAO.

Mesures politiques proposées pour lutter contre la hausse des prix alimentaires (échantillon de 77 pays, par région)



Source: FAO.

Mesures stimulant la production agricole

Les pays à faible revenu et ceux à revenu intermédiaire ont très souvent diminué les taxes à la production, en particulier sur les grains, pour stimuler la production. Les subventions aux producteurs, surtout de grains, ont servi à renforcer les incitations. On a souvent recouru aux subventions aux

intrants (engrais, semences). Ce type de subventions, et la distribution d'intrants de production tels que les semences et les engrais, peuvent certes stimuler la production à court ou moyen terme, mais ces mesures peuvent coûter cher et entraîner le gaspillage de ces intrants, surtout si elles restent en place pendant longtemps. Bien que sensibles à la nécessité d'assurer des approvisionnements suffisants de vi-

vres, certains pays continuent à imposer un contrôle des prix à la production, fixant les prix en dessous de ceux du marché libre, ou constituant des réserves en achetant des céréales à bas prix aux producteurs nationaux. En outre, la vente à bas prix de céréales prélevées sur les réserves fait baisser les prix, ce qui détourne les producteurs nationaux de développer leur production.

Sous quelle forme intervenir?

Comme on l'a vu dans la section précédente, les gouvernements du monde entier ont réagi aux prix élevés des vivres par diverses interventions. Ils ont surtout recouru, ce qui est compréhensible, à une gamme limitée de mesures à effet rapide destinées à assurer les approvisionnements sur les marchés intérieurs et à modérer les coûts pour les consommateurs nationaux. Il ne faut toutefois pas négliger les mesures à moyen et à long termes à prendre pour accroître la production alimentaire, non plus que les incidences internationales des choix politiques opérés unilatéralement par les pays. Le «meilleur» choix est fonction de diverses considérations: causes de la hausse des prix, gravité de ses conséquences, effectif des groupes de populations vulnérables, leur implantation géographique, politiques possibles, latitude dont jouit le gouvernement, situation financière et budgétaire, et infrastructures administratives et institutionnelles en place pour la mise en œuvre des politiques. On examine ci-après les options envisageables, ainsi que les avantages et les inconvénients des différentes interventions possibles, qui doivent poursuivre deux objectifs difficiles à atteindre. Le premier est de soutenir directement les consommateurs, surtout dans les groupes vulnérables, pour les aider à préserver leur niveau de consommation alimentaire, par des mesures dites de «filets de sécurité». Le second consiste à accroître l'offre de vivres sur les marchés intérieurs en manipulant les stocks ou le commerce de produits alimentaires, ou en stimulant à court terme l'offre du secteur agricole national. Enfin, on ne peut arriver à une offre et à des prix adéquats et stables à moyen et à long termes des produits alimentaires qu'en augmentant la productivité et la production agricole, et il faut donc veiller à ce que les mesures d'urgence à court terme ne compromettent pas la poursuite de cet objectif.

Les filets de sécurité pour les consommateurs pauvres

Le «filet de sécurité» est un terme général

désignant divers programmes d'aide aux groupes de populations vulnérables: programmes ciblés de distribution de vivres, transferts ciblés en espèces, programmes alimentaires et d'emploi. Nombre de pays ont mis en place un ou plusieurs programmes plus ou moins importants de filets de sécurité pour une partie plus ou moins importante de la population. Un programme d'emploi peut également être un programme garanti par la législation. On peut justifier les interventions ciblées par les coûts budgétaires ou la nécessité d'éviter qu'ils ne bénéficient à des populations autres que les pauvres. Elles peuvent représenter une charge administrative, mais permettent de cibler précisément les bénéficiaires sans causer de distorsion sur les marchés. On peut aussi rendre les programmes «vivre contre travail» auto-ciblés, selon la manière dont on choisit les vivres à distribuer en fonction des vivres consommés par les populations pauvres, ou la zone bénéficiaire parce qu'elle comprend les groupes de populations les plus vulnérables. Dans le contexte des prix alimentaires élevés, l'un des problèmes signalés est que les pays n'ont pas tous un filet de sécurité en place, parce qu'il grève le budget et qu'il est complexe à administrer. Lorsque c'est le cas, il est très difficile d'en créer un rapidement, étant donné les capacités administratives, institutionnelles et autres qu'il y faut. Ce n'est que lorsque le filet est déjà en place qu'il peut être développé en cas d'urgence.

Les transferts en espèces peuvent se faire sous la forme de distribution d'argent ou de bons en espèces, et peuvent être liés à la rémunération de travaux publics ou à des initiatives de microfinance. C'est un bon choix lorsque les marchés alimentaires fonctionnent et que l'objet de l'intervention est d'améliorer l'accès aux vivres. Outre qu'ils donnent aux ménages la possibilité d'acheter des aliments dont le prix est plus élevé, les transferts en espèces sans restrictions leur permettent de décider comment dépenser ou investir l'argent reçu. Il peut arriver par exemple que certains ménages, ayant choisi de consacrer leur travail à leur exploitation agricole, aient produit assez de vivres, mais



manquent d'argent pour d'autres objets de consommation ou d'investissement. Ce type d'intervention peut également encourager le développement de marchés locaux de produits alimentaires et d'autres articles, en motivant le secteur privé à mettre en place des filières de commercialisation plus stables de plus fort volume. Mais lorsque les marchés ne fonctionnent pas bien, lorsqu'ils sont mal intégrés à d'autres marchés ou que l'offre répond mal à la hausse des prix, ce type d'intervention peut entraîner une inflation des prix, l'augmentation du pouvoir d'achat faisant monter le prix de marchandises rares. Ces mesures doivent être conçues minutieusement – il y a des cas où on peut aider les consommateurs pauvres des villes en augmentant les salaires du secteur public, ce qui revient à un transfert d'espèces, mais dans d'autres situations, les pauvres sont surtout occupés dans le secteur informel, et la mesure ne les aidera pas nécessairement. Là où la hausse des prix est rapide, on aura à ajuster la valeur des transferts pour préserver le pouvoir d'achat, et cela peut poser des difficultés administratives.

Les autres dispositifs visant à garantir aux pauvres l'accès aux vivres sont moins souples que les transferts directs en espèces. Il s'agit d'interventions telles que les bons ou coupons d'alimentation, ou les transferts d'espèces conditionnels (sous réserve de fréquentation d'une école ou d'un dispensaire, par exemple). De même que les transferts en espèces, ces dispositifs sont appropriés lorsque les marchés des produits alimentaires fonctionnent et que l'objectif est d'améliorer l'accès à ces produits. Les coupons peuvent devenir une monnaie parallèle sur les marchés des produits alimentaires, ainsi que pour d'autres marchandises. Ils peuvent ainsi avoir certains des effets favorables des transferts en espèces sans restriction pour le développement des marchés locaux, mais ils ne sont généralement pas utilisés pour un investissement. Ce dispositif présente en général des coûts de transaction plus élevés que les soutiens en espèces, et même si on peut avoir pour objectif de restreindre la consommation indésirable, cela peut être difficile à réaliser. La conception de ces interventions peut être compliquée. Les programmes d'alimentation scolaire, par exemple, risquent de ne pas atteindre certaines des populations ciblées, comme les ménages pauvres n'ayant pas d'enfants à l'école. De même que pour les transferts d'espèces, il est important de déterminer avant d'agir l'effet de désorganisation des filières de commercialisation privée

que peuvent avoir ces mesures. Les mesures telles que les coupons, les transferts en espèces et les programmes de nutrition ne sont à combiner avec des ventes de produits alimentaires dans les magasins d'alimentation publics que si les filières privées ne peuvent pas accroître suffisamment les volumes distribués. Sinon, l'effet induit de développement des marchés locaux se trouve dilué.

On peut aussi accroître l'offre locale de vivres en distribuant directement une aide alimentaire, ce qui est l'intervention la plus appropriée lorsque le recul de la consommation est causé principalement par l'insuffisance de l'offre de produits alimentaires. Dans ce cas, les transferts en espèces entraîneraient une inflation des prix, en particulier lorsque les marchés ne fonctionnent pas bien, ou que les vivres manquent faute d'intégration des marchés, que cela tienne à l'infrastructure ou aux politiques. L'aide alimentaire, plus difficile aussi à détourner vers une consommation indésirable, est donc préférable dans ces situations. En outre, elle grève moins les budgets publics.

Gérer marchés et réserves pour accroître l'offre de produits alimentaires

Dans nombre de pays, les pouvoirs publics recourent aussi à diverses autres mesures que l'on peut grouper sous le nom de «politiques de gestion des marchés». Ces mesures comprennent le contrôle des prix par des décrets administratifs, des restrictions aux réserves détenues par des opérateurs privés, des restrictions à la circulation des denrées de district à district, des mesures de lutte contre l'accaparement, des restrictions aux transactions à terme portant sur des aliments de base, et la vente de vivres des stocks publics sur le marché libre, destinée à faire baisser les prix sur le marché. Ces mesures étaient courantes dans nombre de pays en développement dans les années 70 et 80, mais ne sont plus en usage en temps normal car elles ne sont pas «favorables au marché» ou au développement du secteur privé. Le fait que les gouvernements y recourent en temps de crise alimentaire indique toutefois qu'elles peuvent avoir une certaine utilité.

L'expérience a montré que nombre de ces mesures peuvent être efficaces pour une période très courte. Mais elles peuvent aussi avoir un effet déstabilisateur, les agents économiques y réagissant souvent en accaparant des réserves, ce qui aggrave la hausse des prix, à l'encontre de l'objectif recher-

ché. La solution à plus long terme est de stimuler divers facteurs permettant aux marchés des produits alimentaires de bien fonctionner et d'être compétitifs. La concentration du pouvoir d'intervention sur les marchés, qu'on observe pour les produits agricoles semi-transformés ou transformés, est perçue dans la société, de même que par les pouvoirs publics, comme une des grandes sources du problème. La solution passe par des politiques favorables à la concurrence, qui font défaut dans nombre de pays en développement.

Parmi les mesures de gestion des marchés, une catégorie importante est celle des opérations sur le marché libre, c'est-à-dire la vente de stocks publics visant à faire baisser ou à stabiliser les prix sur les marchés intérieurs. Ces interventions ont été très communes, mais de nombreux pays ont désormais éliminé ce type de programme. En Asie en particulier, on y recourt activement. C'est le cas des opérations sur les marchés libres de la Food Corporation en Inde, de la Badan Urusan Logistik en Indonésie et du Conseil de commercialisation du riz au Viet Nam. Ces organismes paraétatiques maintiennent des stocks de produits alimentaires achetés dans le pays ou importés, y compris pour l'aide alimentaire, et mettent leurs réserves en vente quand le prix des vivres commence à monter, pour des raisons saisonnières ou suite à la hausse des prix sur les marchés mondiaux.

L'effet de ces mesures est de contenir à court terme le prix des denrées. Mais on ne peut augmenter l'approvisionnement en produits alimentaires et contenir les prix en ouvrant les réserves publiques que si ces dernières existent et en volume suffisant. Or cela peut faire problème, car maintenir des réserves est coûteux. De plus, quand on ouvre les réserves publiques pour contenir les prix, on risque de compromettre les incitations aux producteurs et aux opérateurs, et de décourager l'expansion de la production et les investissements. À la différence des filets de sécurité, ces opérations ne peuvent pas être ciblées, et elles bénéficient aussi aux consommateurs riches qui n'en ont peut-être pas besoin. Les opérations sur les marchés libres entraînant des coûts élevés et un risque d'effets défavorables inopinés, la plupart des gouvernements ont préféré recourir moins aux opérations sur les réserves et plus aux politiques commerciales, pour encourager les importations ou restreindre les exportations afin de stabiliser les prix. Les mesures concernant les échanges commerciaux sont examinées ci-après. Toutefois,



quand les pouvoirs publics ne voient pas dans les échanges une source fiable permettant d'obtenir rapidement des denrées, ils continuent à constituer des réserves et à effectuer des opérations sur le marché libre.

Diminuer les droits de douane pour accroître les importations

Les droits de douane frappant les importations font monter le prix des vivres importés, protégeant la production intérieure de la concurrence internationale, et assurant parallèlement des recettes au Trésor public. En réduisant les droits de douane, on augmente le volume des vivres importés, on accroît l'offre intérieure et on ralentit la hausse des prix dans le pays. Du fait que c'est une mesure qui touche l'ensemble du marché, la réduction des droits de douane frappant les importations a des effets pour tous les ménages, qu'ils soient ou non en mesure d'assurer leur sécurité alimentaire, à la différence des politiques ciblées dont il a été question précédemment. Lors de la flambée des prix en 2007 et au début de 2008, de nombreux pays ont commencé par diminuer les droits de douane, et les ont même éliminés entièrement quand les prix mondiaux ont continué leur envolée. Quand la hausse des prix est si spectaculaire, il faut pour la compenser pouvoir réduire fortement les droits de douane – autrement il faut qu'ils soient assez élevés au départ. Or, si les taux tarifaires «consolidés» notifiés à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) peuvent être élevés, les taux effectivement appliqués (taux tarifaires «appliqués») sont généralement bien plus bas. Les données tarifaires dont on dispose montrent que dans la plupart des pays en développement, les taux appliqués n'étaient pas assez élevés pour pouvoir servir à stabiliser les prix intérieurs face à la flambée des prix. Dans un échantillon de 60 PFRDV, les taux tarifaires appliqués aux céréales et aux principales huiles végétales étaient déjà très faibles en 2006 (compris en moyenne entre 8 et 14 pour cent), et les taux tarifaires étaient encore bien plus bas que ces moyennes pour la majorité des PFRDV. De ce fait, réduire ces taux appliqués, même en les ramenant à zéro, ne pouvait suffire à stabiliser qu'une petite part de la hausse globale des prix mondiaux, qui en 2008 étaient de 50 pour cent au moins plus élevés qu'en 2006. On ne pouvait donc pas compter sur la seule réduction des droits de douane pour compenser la hausse spectaculaire des prix des vivres. Quand on réduit ou qu'on élimine les droits

de douane frappant les importations, on réduit en même temps les recettes qu'on en tire, alors qu'il peut y avoir là une ressource importante pour le budget dans nombre de pays. Réduire à zéro les droits de douane sur toutes les importations de produits alimentaires aurait coûté aux pays les moins avancés 2,1 milliards d'USD de recettes.

Outre qu'elle fait baisser les prix à l'intérieur du pays, et compromet donc les incitations à investir et produire plus pour les cultivateurs et les fabricants de produits alimentaires, la réduction des droits de douane frappant les importations expose le secteur agroalimentaire national à une compétition internationale accrue. Cette dernière peut inciter les producteurs nationaux de produits alimentaires à faire plus pour se rendre compétitifs, ce qui avantage les consommateurs. Mais dans de nombreux pays en développement, le secteur agroalimentaire est faible, et peut n'être pas en mesure de soutenir facilement la compétition, surtout si celle-ci concerne des produits d'importation dont la production est soutenue. On court donc le risque de compromettre les efforts de développement du secteur agroalimentaire national. La réduction des droits de douane sur les importations peut également retentir sur les taux de change du pays, car elle incite à importer et à réduire les réserves de devises. Cela peut entraîner une dépréciation de la monnaie locale, surtout dans les économies tributaires de l'agriculture et des produits alimentaires. Si les intrants agricoles sont importés, et payés en devises qui ne cessent de s'apprécier, on risque de voir réapparaître des prix alimentaires élevés, la baisse des prix résultant de la réduction des droits de douane sur les importations se trouvant annulée.

Restreindre les exportations pour augmenter l'offre intérieure de produits alimentaires

Un quart environ des pays auprès desquels la FAO a enquêté avaient recouru à des restrictions aux importations pour tenter de garantir l'approvisionnement alimentaire. Ces restrictions avaient pris la forme de taxes à l'exportation introduites ou accrues, et pouvaient aller jusqu'à l'interdiction des exportations. Ce sont probablement les mesures les plus controversées parmi les diverses interventions par lesquelles les pouvoirs publics ont réagi à la hausse des prix alimentaires. Néanmoins, la réglementation actuelle de l'OMC n'interdit pas les taxes à l'exportation, et les mesures visant les res-

trictions, de même que l'interdiction, des exportations sont très souples et non contraignantes pour l'essentiel. En aiguillant vers les marchés intérieurs un certain volume de produits alimentaires qui autrement auraient été exportés, on en abaisse le prix, ce qui soulage les consommateurs. En imposant des taxes à l'exportation, les pouvoirs publics obtiennent aussi des recettes plus élevées, qui peuvent servir à financer d'autres mesures, comme les filets de sécurité. En revanche, les restrictions à l'exportation, qui font baisser les prix intérieurs, diminuent les incitations aux producteurs. Ces derniers risquent alors de faire servir leurs ressources à d'autres activités que les produits taxés. À terme, il peut en résulter une baisse de la productivité et de la production, qui inverserait la baisse des prix recherchée à l'origine par les politiques mises en place. La principale critique visant les restrictions à l'exportation est toutefois qu'elles rétrécissent le marché international et peuvent exacerber l'instabilité des prix sur les marchés mondiaux, ayant donc des effets nuisibles pour les consommateurs d'autres pays. Ce cas se présente en particulier lorsque le pays qui impose les restrictions à l'exportation est un gros exportateur du produit visé ou lorsque les volumes échangés au niveau international sont faibles. Les restrictions à l'exportation ont aussi des incidences à plus long terme – les producteurs des pays exportateurs risquent de se détourner des investissements agricoles, et la compétitivité du prix des produits exportés sur les marchés internationaux en souffre. Pour les pays importateurs nets, l'image des marchés mondiaux comme source fiable d'offre de vivres risque de s'éroder, ce qui déclencherait des politiques de substitution de produits nationaux aux importations. De même que la réduction des droits de douane, les restrictions aux exportations peuvent aussi retentir sur les taux de change. À mesure que les recettes d'exportation baissent, la monnaie locale est soumise à des pressions de dépréciation, ce qui augmente le prix intérieur des articles d'importation, y compris des intrants agricoles (démotivant encore plus à développer la production de vivres).

Surmonter les obstacles tenant à l'offre et les faiblesses institutionnelles

À moyen et plus long terme, c'est dans l'accroissement de la productivité et de la production que l'on voit la solution structurelle pour la stabilité de l'offre et des prix des pro-

duits alimentaires. Des prix agricoles élevés motivent les producteurs à développer la production. En ce sens, le prix élevé des produits alimentaires peut être vu comme une opportunité. Mais dans de nombreux cas, pour que l'offre réagisse véritablement ainsi, il faudra surmonter divers obstacles qui la freinent. Il s'agit du prix élevé des intrants et de divers obstacles d'infrastructure et de faiblesses institutionnelles qui sont cause de systèmes de commercialisation inefficaces et de problèmes d'accès aux intrants, au crédit et aux technologies. Ces faiblesses sont une des causes principales des mauvais résultats agricoles des pays en développement, surtout pour la production de vivres en Afrique.

En général, ces obstacles tenant à l'offre ne se prêtent pas à des interventions offrant des solutions à court terme. Mais il peut exister des possibilités d'action immédiate visant à améliorer l'accès aux intrants nécessaires, tels que les semences et les engrais, qui permettraient d'améliorer les approvisionnements alimentaires à la campagne agricole suivante. Bien réalisées, ces interventions immédiates peuvent accroître les revenus des petits producteurs et modérer la hausse des prix sur les marchés locaux, aidant ainsi à améliorer l'état nutritionnel des familles qui sont acheteurs nets de vivres. Le coût budgétaire des programmes destinés à améliorer l'accès aux intrants peut toutefois être très élevé. Ces programmes peuvent comporter un filet de sécurité pour la production (distribution de semences et d'engrais, par exemple), des subventions sélectives permettant de réduire le coût des engrais et des semences, et un soutien aux institutions financières visant à desserrer les contraintes de crédit. Il faut bien réfléchir à la conception des interventions visant à améliorer à court terme l'accès aux intrants, afin d'éviter les effets induits qui pourraient être nuisibles, compte tenu de la disponibilité d'intrants supplémentaires et de l'impact possible sur les réseaux de distribution du secteur privé. Lorsque les marchés des intrants fonctionnent et que des intrants sont disponibles mais que les producteurs n'ont pas l'argent nécessaire pour les acheter, on peut mettre en place un système de coupons, car la distribution gratuite risquerait de compromettre les marchés d'intrants. S'il n'y a pas de marché d'intrants qui fonctionne, on peut distribuer des assortiments de démarrage. Mais si les marchés locaux de produits ne sont pas bien intégrés, ces interventions, en encourageant à développer la production, risquent de faire chuter les prix locaux des vivres au détriment des

producteurs et des ouvriers agricoles. Les mesures à court terme visant à améliorer l'accès aux intrants sont à compléter et à soutenir par des interventions à plus long terme rectifiant les faiblesses institutionnelles, notamment facilitant le développement du secteur privé. Elles peuvent comprendre la recherche et la diffusion de technologies améliorées grâce à des systèmes de vulgarisation plus efficaces, le développement d'infrastructures de marché et de crédit et le renforcement des capacités. Le soutien doit cibler particulièrement les producteurs ruraux pauvres, qui sont le moins à même de réagir à l'évolution des signaux du marché, pour les aider à développer leur production et à la commercialiser. Il arrive souvent que ces producteurs n'aient même pas les informations de base nécessaires pour faire des choix économiques rationnels sur ce qu'il faudrait produire et comment. Il leur faut des informations sur les opportunités offertes par le marché, la tendance des prix, l'assortiment d'intrants et la production à choisir et les différentes possibilités de commercialisation. La recherche agronomique devrait être consacrée surtout aux besoins de ces producteurs ruraux pauvres, à qui il faut donner de meilleurs moyens de tirer profit des résultats de la recherche en rendant les réseaux de vulgarisation plus efficaces.

Les petits exploitants ne peuvent pas augmenter beaucoup l'offre de vivres, car les facteurs économiques qui entrent en jeu pour la commercialisation des produits et l'achat des intrants font qu'une exploitation n'est viable qu'à partir d'une certaine échelle. Il y a par exemple d'importantes économies d'échelle pour le transport des engrais, et il peut être contraire à la rationalité économique d'approvisionner de petits exploitants qui n'ont que de faibles besoins. Mais ces petits exploitants peuvent bénéficier d'économies d'échelle s'ils s'organisent afin d'accéder aux intrants (crédit compris) et de commercialiser leurs produits en collaboration. En se groupant pour commercialiser collectivement leurs produits, ils peuvent obtenir des économies d'échelle pour le stockage et le transport de ces produits jusqu'aux marchés. Les organisations d'exploitants, les coopératives et les associations de producteurs peuvent toutes aider les petits exploitants à obtenir les intrants nécessaires et à commercialiser leurs produits de manière plus efficace et à de meilleures conditions. Toutefois nombre d'organisations de producteurs sont faibles. Il leur faut aussi un soutien pour renforcer leurs capacités à assumer ces rôles.

Gérer la hausse des prix des produits alimentaires en faveur de l'investissement

On peut certes voir les prix élevés des produits alimentaires comme une occasion de donner un coup de fouet à la croissance agricole, mais le secteur agricole et les ménages produisant des produits de base peuvent n'en tirer aucun avantage à long terme si les bénéfices exceptionnels résultant de la hausse des prix sont immédiatement consommés au lieu d'être investis. Si l'environnement institutionnel d'un pays n'est pas favorable aux opportunités d'investissement, les prix élevés n'auront aucune conséquence permanente pour le secteur. Les pouvoirs publics jouent en l'occurrence un rôle crucial même si le secteur n'est pas protégé ou visé par des politiques de prix ou d'échanges. Quand le prix des produits de base flambe, les producteurs, les consommateurs et les pouvoirs publics doivent gérer la situation pour qu'elle débouche sur des avantages durables pour les pays producteurs et des coûts minimaux pour les pays importateurs. Il faut mettre en place des politiques offrant des incitations aux agents privés et encourageant des conditions économiques favorables à l'investissement, de manière à obtenir une croissance soutenue et une réduction de la pauvreté. Cela suppose des mesures macroéconomiques et des interventions sectorielles.

Est-il possible de gérer le risque de prix élevés?

La volatilité des prix des produits agricoles suscite des risques pour les participants au marché, tant pour les producteurs (risque pour les recettes et les recettes d'exportation) que pour les consommateurs (risques pesant sur la facture des importations alimentaires). La hausse des prix internationaux des produits alimentaires pose une question intéressante: dans quelle mesure les pays en développement tributaires des produits de base et ceux qui sont importateurs nets de vivres auraient-ils avantage à l'avenir à utiliser plus des outils de gestion des risques basés sur le marché pour se protéger contre les fluctuations des marchés mondiaux? Les contrats à terme, les options et d'autres types de transactions dérivées peuvent être considérés comme des outils pour se protéger contre des changements imprévisibles des prix, à l'importation comme à l'exportation. Ils ne sont toutefois pas conçus pour stabiliser les recettes d'exportation ou les coûts des im-

portations, mais simplement pour les rendre plus prévisibles – ce qui peut être utile car cela permet de bien planifier les ressources financières et autres. En théorie, des opérations de couverture bien pensées permettraient de réduire le caractère imprévisible des dépenses d'importations et des recettes d'exportation des pays en développement. Mais dans la plupart des pays, avant de pouvoir songer à couvrir les positions nationales d'importation ou d'exportation pour améliorer la sécurité alimentaire, il faudrait d'abord surmonter divers obstacles institutionnels.

Choix politiques et complémentarités: nécessité d'une démarche double

Il n'est pas simple de trouver les bonnes solutions politiques aux problèmes causés par les prix restés très élevés des vivres, car il faut à la fois agir dans l'immédiat pour protéger la sécurité alimentaire des groupes vulnérables et jeter les bases d'une stabilisation à terme des prix et de l'offre. Il peut y avoir des liens solides entre les mesures visant à protéger les consommateurs contre la hausse des prix des vivres et l'amélioration de la productivité agricole. Des interventions complémentaires judicieuses peuvent encourager les producteurs d'aliments de base, qui répugnent à prendre des risques, à en prendre néanmoins pour investir dans des technologies améliorées. Elles peuvent stimuler le développement des marchés locaux, en accroissant les volumes et en réduisant la volatilité. Mais si elles sont mal conçues ou mal réalisées, elles peuvent entraîner une distorsion des incitations, décourager l'investissement et n'être pas viables du point de vue des ressources budgétaires. Il convient d'éviter ce type de conflit entre les politiques. Il faut des mesures de filet de sécurité n'entraînant pas de distorsion, qui répondent dans l'immédiat aux problèmes de sécurité alimentaire des pauvres vulnérables, tout en introduisant des incitations et un soutien à l'investissement et à l'amélioration de la productivité qui permettront à plus long terme de préserver la sécurité alimentaire. Cette démarche double constitue une stratégie politique cohérente qui évite les conflits de politiques contre lesquels on vient de mettre en garde. Mais les coûts budgétaires peuvent en être prohibitifs pour certains gouvernements, et les possibilités de financement de ces mesures par l'emprunt, dans le pays ou à l'étranger, risquent d'être limitées. L'appui international est donc nécessaire.



La nécessité de l'action internationale

Il semble se faire un accord de plus en plus large sur l'idée que la bonne façon de réagir aux prix restant élevés des produits alimentaires est de mettre en place un filet de sécurité de manière à assurer dans l'immédiat la sécurité alimentaire des groupes les plus touchés, en prenant également des mesures pour encourager et faciliter une réponse de l'offre, afin de stabiliser les approvisionnements et les prix à moyen et long termes. Mais on voit bien aussi que les pays en développement n'ont pas tous les ressources, les institutions ou les savoirs nécessaires pour définir et appliquer ces politiques. Les filets de sécurité ont un coût budgétaire très élevé et imposent de lourdes charges administratives. Les politiques visant une expansion durable de l'approvisionnement alimentaire grèvent également le budget, exigeant d'inverser la tendance à la baisse des investissements agricoles. De ce fait, les pays en développement ont été nombreux à recourir à des politiques moins coûteuses et plus faciles à appliquer, qui visent à accroître les quantités de vivres disponibles et à contenir les prix sur les marchés intérieurs, mais risquent de compromettre les incitations à accroître la production et la productivité pour les producteurs, et d'avoir des retombées néfastes pour les partenaires commerciaux. Il y a donc beaucoup de pays qui ont besoin d'un appui international sous forme de ressources et d'assistance technique. Le problème des politiques intérieures a également une dimension internationale du fait que – ce que l'on perçoit le mieux dans le cas des restrictions à l'exportation – les politiques mises en place dans un pays pour augmenter les volumes de denrées disponibles sur place et contenir les prix peuvent faire diminuer les volumes disponibles et augmenter les prix dans d'autres pays. Il faut donc pour le moins un débat international sur les choix politiques, pour encourager la coordination et éviter ces retombées néfastes. Les problèmes du prix élevé des denrées et des impacts des interventions ne sont pas seulement ceux des pays en développement.

Les choix politiques des pays développés, par exemple concernant les biocarburants, ont tout à fait leur place dans le débat sur les mesures à prendre. Plus généralement, il y a beaucoup d'aspects de l'évolution des marchés internationaux des produits alimentaires qui relèvent de l'OMC et entrent dans les négociations de Doha. Les mesures convenues à l'OMC retentissent sur le choix des interventions visant à répondre au prix élevé des denrées.

Quand le prix des vivres est élevé, c'est un problème d'ampleur mondiale, qui appelle donc un débat international et une action internationale. La communauté internationale s'est mobilisée pour réagir à ce qui était perçu comme une crise alimentaire internationale, par des interventions destinées à atténuer les conséquences néfastes des prix élevés des denrées pour les pauvres et les groupes sans sécurité alimentaire, et à aider des millions de cultivateurs pauvres du monde entier à profiter des possibilités que leur offrait la demande accrue de leurs produits. Aux besoins alimentaires immédiats des pauvres répondent des mesures à court terme, notamment un accroissement des ressources consacrées à l'aide alimentaire et aux filets de sécurité dans les pays en développement, un soutien accru à la balance des paiements et aux budgets, afin d'aider à financer des factures plus élevées pour l'alimentation et l'énergie, et le financement de programmes d'urgence visant à accroître la production agricole dans les pays à déficit vivrier. À moyen terme, on s'emploie à replacer l'agriculture au centre des programmes de développement, inversant la baisse prolongée des investissements agricoles, pour garantir que l'agriculture puisse suffire à répondre aux besoins d'une population mondiale qui devient plus nombreuse, plus urbaine et plus riche. On cherche aussi à coordonner plus les politiques pour aider les pays à choisir les bons modes d'action, à tirer le maximum des synergies face au prix élevé des denrées, et à éviter d'intervenir sur les marchés d'une manière qui nuise à d'autres pays.

L'appui international visant à répondre aux besoins alimentaires immédiats

Dans l'immédiat, la grande priorité est d'assurer aux plus vulnérables l'accès aux denrées. Le moyen le plus efficace d'y parvenir semble bien être de développer les programmes de filets de sécurité de la manière exposée précédemment. Ces programmes comprennent notamment l'aide sous forme de denrées, de coupons ou de transferts en espèces, les programmes d'emploi (nourriture ou espèces contre travail), les repas scolaires et les systèmes d'assurance. Il faut développer les programmes ciblant les groupes les plus vulnérables. Mais les filets de sécurité entraînent des coûts budgétaires importants, que nombre de pays en développement ne seront en mesure de supporter qu'avec un appui international. Pour les pays à déficit vivrier, la hausse des prix des denrées alourdit la facture des importations alimentaires, ce qui, combiné avec la hausse des prix de l'énergie, appelle un soutien à la balance des paiements. Le FMI et la Banque mondiale ont là un rôle important à jouer, pour soutenir la balance des paiements et le budget de ces pays, faute de quoi, des programmes et des projets de développement importants pourraient se trouver compromis, les rares ressources du pays étant aiguillées vers la satisfaction de besoins immédiats – l'importation de denrées alimentaires.

L'aide alimentaire était en baisse au moment même où les besoins augmentaient rapidement. Les organismes d'aide devaient dépenser plus pour acheter des denrées à mesure que les prix grimpaient. Des institutions comme le PAM ont donc dû demander un financement supplémentaire simplement pour que leur aide ne diminue pas. Leurs difficultés ont été aggravées en outre par la hausse du prix des transports. Les prix élevés des denrées rendent indispensable d'inverser la tendance à la baisse qu'a connue l'aide alimentaire, et d'accroître le soutien international aux organismes de secours, en particulier au PAM et au Fonds

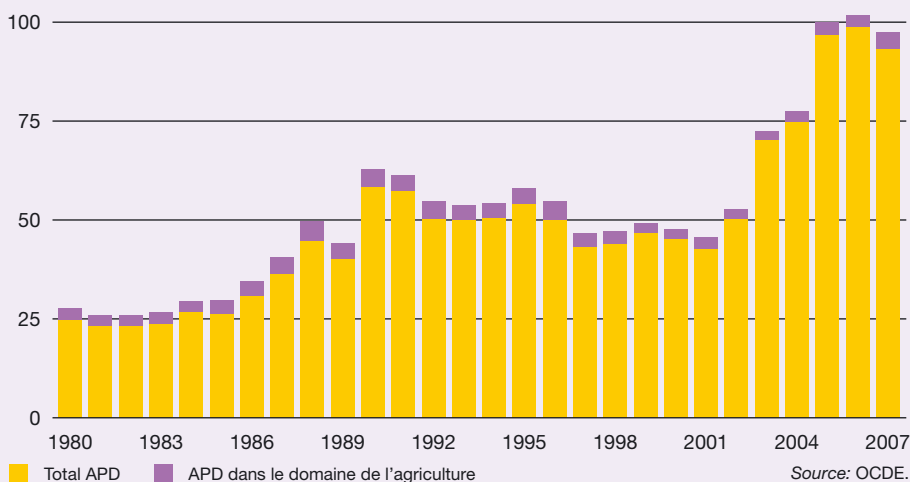
des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). La conséquence des prix élevés des denrées et des carburants est qu'avec les mêmes ressources, l'aide alimentaire touche moins de monde. L'aide alimentaire acheminée par le PAM a baissé pratiquement sans interruption, passant de 15 millions de tonnes en 1999 à 7 millions de tonnes en 2006. Acheminer des denrées à ses bénéficiaires lui a coûté en 2007 plus de 70 pour cent de plus qu'en 2002. Du fait des nouvelles augmentations enregistrées entre la fin de 2007 et le début de 2008, il en coûtait plus simplement pour maintenir des niveaux d'assistance déjà bas. Le PAM et l'UNICEF ont une grande expérience de la mise en place de programmes de filets de sécurité,

et de la manière de les cibler au profit des plus vulnérables, surtout les femmes et les enfants. Mais il leur faut plus de ressources pour pouvoir réagir efficacement à la situation actuelle.

Il existe des possibilités d'accroître à court terme l'offre de denrées produites dans les pays. Il faut pour cela concentrer particulièrement le soutien sur la capacité des producteurs ruraux pauvres, les moins en mesure de réagir à l'évolution des signaux du marché, de développer leur production et de saisir l'opportunité que leur offrent les prix plus élevés des produits. En fait, la production de céréales dans les PFRDV (Chine et Inde exceptées) a baissé de 2,2 pour cent en 2007 tandis que les prix internationaux

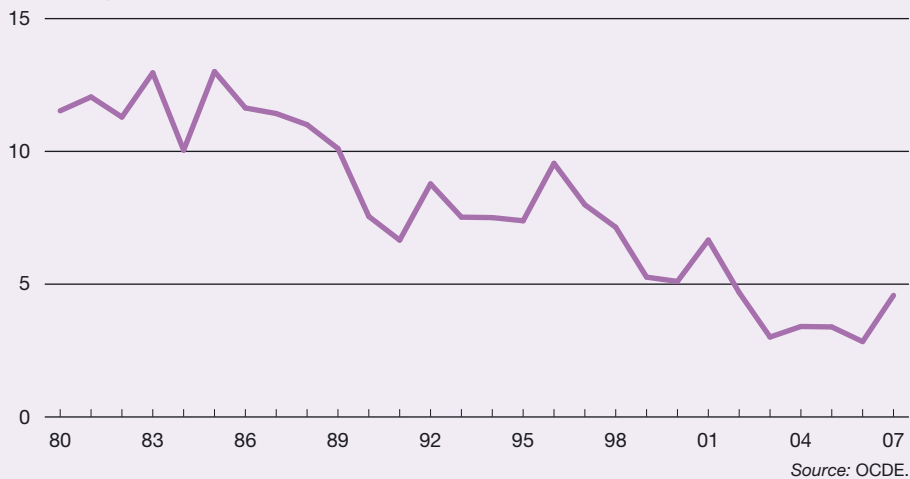
Aide publique au développement (APD)

Milliards d'USD



Part du total de l'aide publique au développement consacrée à l'agriculture

Pourcentage



augmentaient. Les rendements restent plus faibles dans nombre des PFRDV que dans le reste du monde, car on y pratique moins les engrais, les variétés à haut rendement, l'irrigation, la gestion intégrée des nutriments et la protection intégrée, et la conservation du sol. L'aide internationale peut contribuer à fournir les semences et les engrais nécessaires.

Le soutien à l'investissement dans l'agriculture

L'arrivée des prix élevés des denrées a servi à rappeler combien l'équilibre est fragile entre les approvisionnements alimentaires mondiaux et les besoins croissants de

la population de la planète, et aussi combien l'action mondiale de lutte contre la pauvreté a négligé l'agriculture. De ce fait, s'il faut dans l'immédiat empêcher que des êtres humains souffrent de la faim et de la malnutrition, et déclencher une réaction rapide pour l'approvisionnement afin de rééquilibrer l'offre et la demande de denrées, il faut aussi, parallèlement, prendre des mesures visant le moyen terme, qui permettent une croissance soutenue de l'agriculture. Il y a de vastes possibilités d'accroître substantiellement la production et la productivité agricoles dans les pays en développement. Si celles-ci n'ont pas augmenté, c'est parce que les ressources consacrées à l'agriculture ont diminué. Il faut accroître les inves-

tissements publics et privés dans l'agriculture des pays en développement. Il faut des investissements beaucoup plus importants, en particulier pour la gestion de l'eau, les routes rurales, les installations de commercialisation et de stockage, ainsi que pour la recherche et la vulgarisation, et pourtant l'investissement destiné à améliorer la productivité agricole a marqué plutôt une tendance à la baisse. De plus, les investissements destinés aux centres internationaux de recherche agronomique se sont ralentis au moment même où l'on voyait apparaître de nouveaux problèmes ardues, tels que les changements climatiques et l'accroissement de la demande de matières de base pour les biocarburants.

L'Initiative de la FAO contre la flambée des prix des denrées alimentaires

L'Initiative de la FAO contre la flambée des prix des denrées alimentaires, lancée en décembre 2007, est dirigée contre les problèmes actuels, le but étant d'éviter que la détérioration se poursuive. Elle a permis de mettre en place dans 57 pays des mesures d'urgence d'une valeur de 40 millions d'USD. Pour une bonne part, les activités de la FAO visent à développer des programmes existants afin de soutenir l'agriculture et de reconstituer les moyens d'existence des pauvres ruraux, dont 80 pour cent tirent leur subsistance de l'agriculture. La FAO travaille en collaboration étroite avec ses partenaires des Nations Unies (ONU), en particulier le Programme alimentaire mondial et le Fonds international de développement agricole, ainsi que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, les organisations régionales et les banques de développement. Les mesures entrant dans l'Initiative assurent pour l'essentiel des fonds de démarrage; elles ne répondent qu'aux besoins les plus immédiats des petits cultivateurs des PFRDV et visent à leur donner les moyens de développer la production agricole pour les prochaines campagnes.

Un document de programme de l'Initiative énonce le type de mesures que les pays doivent prendre à court terme (jusqu'à la fin de 2009) face à la crise de la sécurité alimentaire causée par la flambée des prix des denrées:

1. fournir des semences, des engrais et des instruments, parallèlement à de bons services de vulgarisation, de manière que les intrants fournis soient utilisés au mieux, ce qui jettera les bases d'une intensification viable de la production à l'avenir;
2. s'employer à améliorer les infrastructures, telles que les systèmes d'irrigation, les infrastructures de marché et les routes rurales;
3. renforcer les compétences pour ajouter plus de valeur au produit final commercialisable des petits exploitants, grâce à la culture de variétés de meilleure qualité et de meilleur rendement, ou à l'utilisation de techniques de traitement permettant de diversifier les produits, et faciliter des contrats d'achat avec des sociétés agricoles qui soient sûrs et avantageux pour les exploitants;
4. réduire les pertes (qui atteignent parfois un cinquième des récoltes) en améliorant la manutention, le broyage et le stockage, en protégeant les récoltes et le bétail des ravageurs et des maladies (par exemple par des systèmes de protection intégrée), et en prenant des mesures pour limiter l'impact des catastrophes naturelles.

Dans tous ces domaines, la FAO offre une aide et des avis sur les techniques et les politiques, ainsi qu'un renforcement des capacités, parallèlement à une aide pour l'exécution lorsqu'elle a déjà de solides programmes d'urgence en place. Le document de programme de l'Initiative, auxquels s'ajoutent des plans d'action et des propositions spécifiques de projets ou de programmes mis au point avec les pays, sert ensuite à mobiliser des ressources destinées à la réalisation des plans d'action nationaux. Le soutien fourni au titre de l'Initiative est lancé à la demande des pays. Les besoins exacts sont déterminés par une mission d'évaluation des besoins et des consultations avec les gouvernements, qui servent surtout à déterminer les groupes les plus vulnérables, ceux qui sont le plus gravement atteints par la hausse des prix des denrées. On définit ensuite les réactions et les mesures par lesquelles on peut répondre à la situation. Les différents domaines d'intervention sur les suivants:

- mise en place de programmes de sécurité alimentaire, de filets de sécurité et de réseaux de soutien social;
- amélioration de l'accès aux intrants essentiels tels que les semences et les engrais;
- aide visant à améliorer la gestion des eaux et des sols;
- appui technique dans les domaines mentionnés;
- aide visant les politiques, comportant une évaluation des politiques agricoles et commerciales en place, des droits de douane, des taxes, des contrôles des prix, des politiques de concurrence de marché, et des politiques de sécurité alimentaire.

Les plans d'action nationaux auxquels ce travail aboutit sont axés sur la sécurité alimentaire des groupes les plus vulnérables, et visent à créer pour les petits exploitants de nouvelles possibilités d'accès aux intrants, à l'investissement et aux technologies, et à leur donner les moyens de tirer avantage des prix élevés sur les marchés.

La FAO a apporté un concours important à l'élaboration du Cadre global d'action défini par l'intermédiaire de l'Équipe spéciale de haut niveau du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, en partenariat avec d'autres organismes des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods. Toutes les activités lancées au titre de l'Initiative sont entièrement alignées sur le Cadre global d'action et visent à obtenir les résultats à court terme qui y sont énoncés.

La baisse des ressources consacrées à l'agriculture procède dans une large mesure de la forte réduction de l'aide extérieure à l'agriculture. Le montant total de l'aide publique au développement (APD) – flux bilatéraux et multilatéraux confondus – a fortement augmenté, passant de 43 949 millions d'USD en 1997 à 120 942 millions d'USD en 2006 (toutes les valeurs sont données en dollars EU courants). L'APD directement destinée aux dépenses dans le secteur agricole a augmenté également, mais plus lentement, passant d'un peu plus de 3 000 millions d'USD à environ 4 000 millions d'USD en 2006.

Pourtant, en proportion de l'APD totale, l'APD destinée à l'agriculture a continué à baisser, tombant de 7 pour cent en 1997 à moins de 4 pour cent depuis 2002. Il semblerait toutefois qu'en 2006 la proportion de l'APD totale allouée à l'agriculture ait légèrement augmenté.

Il faut que les donateurs augmentent la part de l'APD qui va à l'agriculture. Ils ont été nombreux à se dire disposés à fournir des fonds supplémentaires et à s'engager à répondre aux problèmes immédiats et à plus long terme de l'agriculture et de la sécurité alimentaire des pays en développement lors de la Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale organisée par la FAO en juin 2008. Il importe que ces engagements soient tenus malgré la crise financière et la récession mondiale. Plus généralement, la communauté internationale doit intervenir concrètement pour accroître sa capacité de réponse coordonnée et rapide aux demandes émanant de pays en développement qui souhaitent non seulement un appui financier, mais une assistance technique leur permettant de relancer la croissance agricole à plus long terme. Les gouvernements des pays en développement, pour leur part, doivent aussi agir, en allouant des ressources budgétaires accrues à l'agriculture, et en mettant en place des politiques favorisant les investissements du secteur privé dans l'agriculture.

Rendre le contexte porteur

Outre la nécessité d'assurer l'accès aux principaux intrants de production, il est crucial que le contexte réglementaire soit porteur si l'on veut que les producteurs réagissent aux opportunités offertes par le prix élevé des vivres en faisant les investissements nécessaires pour accroître la productivité et la

production. Or, comme on l'a noté plus haut, certaines des politiques mises en place par les pays en développement en réaction à la hausse du prix des denrées ont été contraires à une réaction notable de l'offre. Il faut donc encourager au niveau national une plus grande cohérence des politiques. Dans certains cas, les choix opérés n'ont pas été les bons simplement faute d'informations fiables sur les principales variables du marché, telles que les approvisionnements disponibles, les prix et surtout les stocks, publics comme privés. Il faut d'urgence mettre en place un système d'information complet et fiable sur les marchés internationaux, assurant une base plus solide pour des choix politiques plus efficaces.

Les organisations internationales peuvent assurer aux pays en développement des conseils sur les politiques et un soutien leur permettant d'atténuer l'impact du prix élevé des denrées, d'améliorer la situation de la sécurité alimentaire, de protéger les moyens de production – y compris les terres – des ménages ruraux pauvres et de leur donner les moyens de tirer parti des opportunités créées par les prix élevés. Le système des Nations Unies peut diffuser des données d'expérience et des pratiques de référence pour aider les pays à définir leurs politiques et leur stratégie. Les organismes des Nations Unies peuvent notamment:

- aider à concevoir des systèmes de surveillance de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité;
- signaler d'autres mesures susceptibles de donner aux producteurs de meilleurs moyens de réagir à de meilleurs signaux du marché, et en évaluer l'efficacité;
- évaluer l'impact d'une modification du soutien et des impôts associés aux denrées de base;
- étudier comment utiliser efficacement les systèmes en place pour la distribution des produits alimentaires et déterminer les critères de ciblage les plus appropriés pour les ventes de vivres aux groupes vulnérables;
- évaluer le rôle à donner aux stocks alimentaires pour qu'ils permettent de réduire les fluctuations des prix au cours d'une même année et de répondre d'urgence aux pénuries;
- déterminer les moyens par lesquels on peut le mieux donner au secteur privé la possibilité de participer plus activement au développement agricole, et en particulier, de jouer un rôle essentiel



dans le commerce des produits alimentaires et l'approvisionnement en intrants agricoles.

Le recours aux politiques commerciales en vue d'accroître l'offre intérieure de vivres peut aussi avoir des incidences pour d'autres pays, notamment dans le cas des restrictions à l'exportation. Cela suppose donc une meilleure coordination des politiques à l'échelon international, ce que peuvent faciliter les organisations internationales. Les politiques commerciales internationales sont du ressort de l'OMC, dont les règles, qui font actuellement l'objet des négociations du Cycle de Doha, forment le contexte des politiques commerciales par lesquelles les pays peuvent répondre aux prix élevés des produits alimentaires. C'est à ces règles que sont consacrées les lignes qui suivent.

Ce n'est pas seulement dans les pays en développement pauvres que les politiques peuvent être modifiées en vue d'accroître les approvisionnements en vivres et de ralentir la hausse des prix. Si, comme cela semble le cas, la production de biocarburants détourne des produits et des ressources qui auraient autrement concouru à la production de denrées alimentaires, on peut rectifier les distorsions que cela peut entraîner sur les marchés en réduisant les subventions ou les objectifs d'utilisation. Comme on l'a montré plus haut, le marché nouveau des biocarburants est une source de demande nouvelle et importante de certains produits agricoles (sucre, maïs, manioc, graines oléagineuses et huile de palme) qui sont aussi des aliments de base. On juge que pour une part considérable, si des produits alimentaires sont ainsi détournés vers la production de biocarburants, c'est le résultat de certaines politiques, notamment des subventions dont bénéficie cette production. La compatibilité des subventions aux biocarburants avec les règles de l'OMC fait l'objet d'un débat animé. L'autre question, qui lui est liée, est celle de l'effet indirect des subventions à la production de biocarburants sur le prix des denrées – y a-t-il là l'équivalent de subventions croisées du point de vue de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture ou d'autres accords? Outre ces aspects juridiques, il y a aussi la question morale de savoir s'il y a lieu d'éliminer des subventions parfaitement légales du point de vue de l'OMC lorsqu'elles ont un impact néfaste sur les approvisionnements en vivres, la pauvreté et l'insécurité alimentaire.

S'assurer que les règles de l'OMC sont propices à des politiques qui permettront à l'avenir de réagir aux crises alimentaires

L'un des problèmes auxquels étaient consacrées les négociations du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture était la production excessive et les distorsions qui en résultaient pour le commerce du fait des subventions intérieures et des subventions à l'exportation. Les négociations du Cycle de Doha poursuivent le processus de réforme dans le même sens. Face aux prix élevés des produits alimentaires, on cherche à établir s'il faudrait modifier les règles commerciales de manière qu'à l'avenir, les gouvernements et la communauté internationale puissent mieux réagir en cas de crise alimentaire. Il s'agirait en particulier des règles concernant les restrictions aux exportations et la taxation des aliments de base. La taxation des exportations ne tombe sous le coup ni des règles mises en place à l'issue des négociations d'Uruguay ni de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994 qui les avait précédées, mais la discipline actuelle en matière de restrictions aux exportations est plutôt faible, puisque l'exportateur est simplement engagé à donner une notification à l'avance et à prendre dûment en considération les effets des restrictions pour l'importateur. L'un des dangers de cette faiblesse des règles visant les restrictions aux exportations est qu'elle jette le doute sur la fiabilité des marchés mondiaux comme source d'approvisionnement en vivres.

Il est probable que les règles concernant l'aide alimentaire deviendront beaucoup plus strictes en cas de succès des négociations du Cycle de Doha. Cela empêchera naturellement de contourner les règles sur les subventions à l'exportation, mais il est possible qu'on doive repenser le projet de dispositions concernant l'aide alimentaire en dehors des situations d'urgence – ce qui viserait très probablement les épisodes tels que celui des prix élevés des denrées alimentaires – de manière à y inclure des critères de déclenchement qui facilitent lors de telles périodes aussi la fourniture d'une aide en temps utile.

Un autre point est celui des pays auxquels peut être accordé un traitement spécial. À l'heure actuelle, il y a plusieurs traitements spéciaux annulant les effets néfastes de la libéralisation du commerce, mais ils ne visent que les deux groupes de pays men-

tionnés dans la *Décision ministérielle de Marrakech sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires* (la *Décision de Marrakech*): les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. En dehors des PMA, il y a de nombreux PFRDV qui ne sont pas au nombre des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires mais ont besoin aussi de traitement spécial ou d'accès à l'aide alimentaire, aux crédits à l'exportation, à une facilité de financement alimentaire, etc.

La crise actuelle des prix élevés des denrées a servi à arguer en faveur d'un aboutissement rapide des négociations de Doha, mais aussi contre toute nouvelle réduction des mesures de protection qui pourraient résulter d'un nouvel accord. Les tenants d'un accord de fond poussant plus loin la libéralisation des marchés agricoles ont donné à entendre que le niveau actuel de protection et de soutien ont causé une dépression des cours sur les marchés mondiaux et supprimé les incitations à investir pour le développement de la production alimentaire dans nombre de pays importateurs de denrées, ce qui a contribué à la hausse brutale qu'ont enregistrée récemment les factures d'importation. Les opposants ont fait observer qu'il y avait des raisons de penser que la libéralisation exercerait des pressions haussières, les productions excédentaires devant reculer dans les pays qui pratiquent les subventions. Ils ont aussi, ce qui peut être plus important, averti qu'il existait un risque, en réduisant encore la latitude dont disposent les pays en développement pour mettre en place des mesures de protection en vue d'encourager le développement de leur agriculture, de causer de nouvelles réductions des investissements dans ce secteur, ce qui pourrait laisser ces pays encore plus exposés à la hausse rapide de leur facture d'importations alimentaires lors d'une nouvelle crise. C'est précisément un des mécanismes envisagés pour protéger les secteurs agricoles vulnérables, le Mécanisme spécial de sauvegarde, qui a fait achopper les négociations en juillet 2008.

De manière générale, il semble que les règles actuelles ne limitent pas les mesures par lesquelles les pouvoirs publics peuvent réagir aux prix alimentaires élevés, et que le projet d'accord qui était en cours de négociation n'aurait probablement pas

changé cette situation. Mais nombre des règles pourraient être améliorées et renforcées pour encourager à l'avenir des réactions plus appropriées à la fois des pays qui mettent les politiques en place et de leurs partenaires de l'OMC. L'impasse actuelle donne l'occasion de poursuivre le débat et les négociations sur des règles et des accords susceptibles de réduire le risque d'impacts néfastes des crises des prix alimentaires à l'avenir.

Un système mondial assurant des approvisionnements sans aléas

Ce sont les pays qui comptent sur les importations de vivres pour une part importante de leurs approvisionnements alimentaires intérieurs qui ont le plus souffert des fortes hausses mondiales des prix alimentaires, et parmi eux, les nombreux PFRDV ont été encore plus durement touchés que les autres. Pour améliorer la sécurité alimentaire dans ces derniers (la liste actuelle de la FAO en compte 82) et leur permettre d'éviter de coûteuses politiques d'autonomie alimentaire, il faudra un système fiable d'approvisionnement en denrées dans ces pays, reposant sur une base bilatérale et éventuellement multilatérale. On pourra le mettre en place par le biais de «protocoles de collaboration» convenus, comme l'Agence internationale de l'énergie l'a fait pour le pétrole. Un système de protocoles de ce type pourrait être envisagé et convenu par toutes les parties dans les instances internationales ou régionales compétentes. Ces protocoles seraient aussi une forme améliorée de collaboration internationale, et devraient déboucher sur une situation «gagnant-gagnant».

Un rôle à jouer pour des réserves régionales de vivres?

La hausse du prix des denrées alimentaires ayant été en partie causée par le bas niveau des stocks mondiaux de céréales, on s'est interrogé sur le rôle que pourraient jouer des réserves régionales de vivres pour atténuer les pénuries alimentaires et l'instabilité des prix. Bien coordonnées et gérées, elles peuvent aider les pays, en particulier ceux qui sont tributaires des importations de produits alimentaires, à trouver des vivres à prix stables, surtout en temps de crise. L'idée est tout à fait juste, mais la

mise en œuvre en est gênée par le fait qu'il faut un accord préalable entre les parties intéressées et participant à la gestion de ces réserves – et que cet accord a toujours été difficile à trouver. Il n'y a actuellement que quelques-uns de ces dispositifs en place, et l'expérience n'en a malheureusement pas été satisfaisante. L'expérience de la Facilité de financement de stocks régulateurs du FMI, par exemple, qui visait à faciliter la création de stocks régulateurs, a montré que la modeste stabilisation des prix que permettent ces stocks dans la pratique était généralement contrebalancée par les intérêts et les frais de trésorerie des stocks (FMI, 1999). De même, la Réserve d'urgence de riz de l'ANASE, système de stocks alimentaires créés par l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), n'a permis de constituer au maximum que des réserves de 87 000 tonnes, soit la consommation de 0,4 journée (0,1 pour cent de la demande totale) des pays de l'ANASE (MAFF, 2005), et n'a donc eu aucune influence sur les prix du riz.

Les stocks de vivres peuvent sans doute être plus utiles pour assurer l'approvisionnement lors des pénuries graves, plutôt que pour stabiliser les prix des denrées, car dans ce dernier cas, il faut disposer de ressources pour financer les importations. Il est donc plus praticable, pour gérer les risques de prix des denrées, de créer des dispositifs ou des facilités aidant les pays à financer leurs importations alimentaires, surtout lors de situations d'urgence aiguës et soudaines.

La question d'un mécanisme mondial garantissant le financement des importations alimentaires dans les PMA et les NFIDC

Les difficultés qu'ils peuvent rencontrer pour financer lors de crises alimentaires des volumes normaux d'importations de produits alimentaires ont inquiété les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires à maintes reprises depuis l'époque des négociations du Cycle d'Uruguay, d'où la Décision de Marrakech. L'un des moyens de réaction prévus dans cette dernière est celui des facilités internationales de financement de produits alimentaires. Des études réalisées par la FAO et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) depuis les négociations du Cycle d'Uruguay ont révélé certains des obstacles auxquels



se heurtent les importateurs des pays en développement lorsqu'il y a des besoins excédentaires d'importation de produits alimentaires (dus à des chocs intérieurs) ou une hausse des produits internationaux. L'un des facteurs les plus graves tient aux limites de crédit et d'engagements que les institutions de financement des exportations (banques pour l'essentiel) s'imposent en matière de financement destiné à divers pays en développement. Lorsqu'il y a des besoins de financement excédentaires, comme il s'en est produit pendant la récente période de flambée des prix alimentaires, ces limites empêchent les exportateurs privés à destination des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, et les importateurs de ces pays, d'obtenir les lettres de crédit voulues pour financer les exportations et les importations, même si les importateurs des pays en développement ont la capacité de paiement nécessaire. Cette constatation a porté à créer un système de garanties publiques (convenues au niveau national ou international) aux institutions financières (dans les pays développés comme en développement) mis en place pour qu'elles relèvent leurs plafonds de crédit lorsque certaines conditions spécifiques sont réunies.

En lui-même, le concept n'est pas révolutionnaire. Ces dernières années, la Banque européenne de reconstruction et de développement, la Société financière internationale, la Banque de développement interaméricaine et la Banque asiatique de développement ont mis en place de tels dispositifs de «facilitation du commerce» pour accroître la tolérance du marché au risque. Au niveau bilatéral, l'Export-Import Bank of the United States, le Département de l'agriculture des États-Unis et d'autres pratiquent ces garanties depuis des années. Mais ces mesures n'ont guère ciblé les importateurs de produits alimentaires des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, et les dispositifs en place ne comportent pas les éléments de renforcement souhaitables des banques locales, lesquelles sont souvent le maillon le plus faible de la chaîne. Par ailleurs, les pays de l'OCDE ont signé un engagement à mettre en place un mécanisme de ce type lors des préliminaires à la création de l'OMC.

Dans ce contexte, la FAO et la CNUCED ont proposé en 2005, dans un document diffusé aux délégations à Genève, de créer la Facilité de financement des importations

alimentaires, qui ne comporterait ni institution nouvelle ni ressources financières supplémentaires. Elle servirait uniquement, en faisant appel aux facilités multilatérales existantes, à donner des garanties supplémentaires aux banques de financement des exportations et des importations compétentes des pays exportateurs, et aussi importateurs, concernant les coûts des factures excédentaires (supplémentaires) d'importations alimentaires pendant les périodes où ces factures sont excédentaires. Le financement serait fourni aux opérateurs par l'intermédiaire des banques centrales et de banques commerciales, le gouvernement du pays emprunteur le cautionnant par des garanties d'État. La Facilité utiliserait les garanties de donateurs pour permettre aux banques d'accorder le crédit voulu. À la différence de certains dispositifs internationaux actuels de financement, les prêts ne seraient limités par aucune conditionnalité (comme une position faible de la balance des paiements du pays emprunteur). Mais, conformément à la Décision de Marrakech, les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires subissant une crise alimentaire auraient priorité pour ces prêts. La FAO a estimé qu'entre 1974 et 2003, un tel système de garanties n'aurait été nécessaire que pour garantir le «financement excédentaire» de 2 pour cent environ des coûts totaux des importations alimentaires des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. Étant donné les doutes qu'on peut nourrir sur la faisabilité des réserves physiques de vivres, le moment serait peut-être propice, dans le contexte des hausses récentes des prix alimentaires, de réexaminer les arguments plaidant en faveur de cette proposition et d'étudier comment on pourrait la traduire dans les faits.

Mobilisation de l'action internationale

La Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale a débattu en juin 2008 de la nécessité d'une action internationale pour venir en aide aux pays subissant les conséquences néfastes des prix élevés des denrées alimentaires, et des formes que pourrait prendre cette aide. Des représentants de 181 pays, dont 43 chefs d'État et plus de 100 ministres et hauts représentants d'organisations internationales, d'ONG et d'associations de la société civile, se sont

réunis pour examiner les problèmes et voir comment répondre aux prix élevés des denrées alimentaires.

La Déclaration de la Conférence sur la sécurité alimentaire mondiale et les mesures à prendre appelait la communauté internationale à accroître l'assistance aux pays en développement les plus durement touchés par les prix élevés des denrées grâce à un programme d'action urgente et coordonnée. Aux donateurs et aux institutions internationales de financement, il était demandé instamment d'apporter un soutien à la balance des paiements et au budget des pays à faible revenu importateurs de produits alimentaires, et d'assurer aux organismes internationaux des ressources suffisantes pour qu'ils puissent élargir et renforcer leurs programmes d'aide alimentaire et de filets de sécurité. Il était demandé dans la Déclaration d'aider les pays à mettre en place des politiques et des mesures grâce auxquelles les producteurs pourraient développer la production. Il a été plus difficile de trouver un accord sur les questions plus controversées ayant trait aux biocarburants et à leur rapport avec la disponibilité et les prix des denrées, et il a été demandé de pousser plus en détail les recherches sur ces points.

La Conférence de haut niveau n'était pas censée servir à des annonces de contributions, mais un certain nombre de pays donateurs et d'organisations financières internationales ont saisi l'occasion pour annoncer un soutien financier supplémentaire atteignant au total 12 milliards d'USD. Ce qui est plus important peut-être pour le moyen et le long terme, les résultats de la Conférence de haut niveau ont montré une prise de conscience nouvelle de l'importance de l'agriculture, qui retrouve une place centrale dans l'ordre du jour pour le développement, et un engagement à renverser la tendance à la baisse de l'aide au développement visant l'agriculture. La Conférence de haut niveau a appelé sans ambiguïté à accroître la production alimentaire et les investissements consacrés à l'agriculture pour assurer la sécurité alimentaire.

Tableau 1

Mesures de politique visant à répondre à la hausse des prix des produits de base dans certains pays

Mesures concernant	Afrique subsaharienne																							
	Afrique du Sud	Angola	Bénin	Burkina Faso	Burundi	Caméroun	Côte d'Ivoire	Érythrée	Éthiopie	Ghana	Guinée	Guinée-Bissau	Kenya	Lesotho	Libéria	Madagascar	Malawi	Mozambique	Namibie	Niger	Nigeria	Ouganda	Rép. centrafricaine	
La consommation																								
Interventions d'urgence et aide alimentaire ciblée				■	■			■				■			■									
Transferts monétaires	■								■									■						
Vivres contre travail									■				■			■								
Service de restauration des écoles/hôpitaux		■		■									■			■							■	
Subventions de soutien des prix à la consommation									■															
Contrôle et stabilisation des prix à la consommation			■	■		■										■				■	■			
Réduction/suppression des taxes à la consommation				■												■								
La production																								
Contrôle des prix à la production																								
Réduction des taxes sur la production	■			■	■	■			■				■	■				■		■	■	■	■	■
Subventions à la production																						■		
Subventions pour l'acquisition d'intrants													■			■				■	■			
Le commerce																								
Interdiction d'exportation d'intrants																								
Interdiction d'exporter									■		■					■	■							
Quotas/contrôle des exportations				■																				
Taxes à l'exportation																								
Réduction/suppression des droits de douane et des quotas sur les importations			■	■												■				■	■			
Autres mesures																								
À effets à long terme	■			■	■				■				■			■		■		■	■	■	■	■

Burundi

- Interventions d'urgence et aide alimentaire ciblée: principales denrées de base (blé, maïs) pour les populations vulnérables
- Réduction des taxes sur la production: grains et autres denrées de base
- À effets à long terme: amélioration de la productivité agricole

Cameroun

- Interventions d'urgence et aide alimentaire ciblée: principales denrées de base (riz, autres grains) pour les populations vulnérables
- Contrôle et stabilisation des prix à la consommation: riz, blé, pain
- Réduction des taxes sur la production: riz

Côte d'Ivoire

-

Érythrée

-

Éthiopie

- Interventions d'urgence et aide alimentaire ciblée: céréales (teff) pour les populations vulnérables
- Transferts monétaires: au profit des populations vulnérables
- Vivres contre travail: aliments (teff) pour les populations vulnérables
- Subventions de soutien des prix à la consommation: céréales
- Réduction des taxes sur la production: grains
- Interdiction d'exporter: céréales
- À effets à long terme: vivres pour la création d'actifs; amélioration de la productivité agricole

Ghana

-

Guinée

- Interdiction d'exporter: tous produits agricoles de base (dont produits de l'élevage)

Guinée-Bissau

-

Kenya

- Interventions d'urgence et aide alimentaire ciblée: aliments (maïs, lait) pour les populations les plus pauvres
- Vivres contre travail: repas de base (à base de maïs, lait)
- Service de restauration des écoles/hôpitaux: repas de base
- Réduction des taxes sur la production: grains
- Subventions pour l'acquisition d'intrants: production agricole: prêts publics
- À effets à long terme: amélioration de la productivité de l'agriculture (Kenya Vision 2030)

Lesotho

- Réduction des taxes sur la production: grains

Libéria

-

Madagascar

- Interventions d'urgence et aide alimentaire ciblée: riz, farine de blé, biscuits
- Vivres contre travail: repas de base; bons alimentaires
- Service de restauration des écoles/hôpitaux: repas de base (riz, pain, lait)
- Contrôle et stabilisation des prix à la consommation: riz
- Réduction/suppression des taxes à la consommation: riz
- Subventions pour l'acquisition d'intrants: production rizicole
- Interdiction d'exporter: riz
- Réduction/suppression des droits de douane et des quotas sur les importations: riz
- À effets à long terme: amélioration de la productivité agricole; diversification des sources et des modes de préparation des produits de base (par exemple plan de développement de la production de sorgho)

Malawi

- Interdiction d'exporter: maïs

Mozambique

- Transferts monétaires: au profit des populations vulnérables
- Réduction des taxes sur la production: grains
- À effets à long terme: amélioration de la productivité agricole

Namibie

-

Niger

- Contrôle et stabilisation des prix à la consommation: céréales
- Réduction des taxes sur la production: grains
- Subventions pour l'acquisition d'intrants: mesure envisagée pour les céréales alimentaires
- Réduction/suppression des droits de douane et des quotas sur les importations: riz
- À effets à long terme: amélioration de la productivité agricole

Nigéria

- Contrôle et stabilisation des prix à la consommation: céréales
- Réduction des taxes sur la production: grains
- Subventions à la production: riz
- Subventions pour l'acquisition d'intrants: production rizicole (semences et engrais gratuits)
- Réduction/suppression des droits de douane et des quotas sur les importations: riz
- À effets à long terme: amélioration de la productivité agricole

Ouganda

- Service de restauration des écoles/hôpitaux: repas (dont maïs et lait)
- Réduction des taxes sur la production: maïs
- À effets à long terme: augmentation des investissements dans l'agriculture

République centrafricaine

- À effets à long terme: amélioration de la productivité agricole

République démocratique du Congo

- Interventions d'urgence et aide alimentaire ciblée: principales denrées de base (grains) pour les populations vulnérables
- À effets à long terme: amélioration de la productivité agricole

République-Unie de Tanzanie

- Interdiction d'exporter: maïs et autres produits agricoles de base
- Réduction/suppression des droits de douane et des quotas sur les importations: maïs
- À effets à long terme: amélioration de la productivité agricole

Sénégal

- Subventions de soutien des prix à la consommation: riz, blé
- Contrôle et stabilisation des prix à la consommation: riz, blé
- Réduction/suppression des droits de douane et des quotas sur les importations: farine de blé
- À effets à long terme: amélioration de la productivité agricole

Sierra Leone

- À effets à long terme: amélioration de la productivité agricole

Somalie

-

Soudan

- Réduction des taxes sur la production: grains

Swaziland

-

Tchad

- Interventions d'urgence et aide alimentaire ciblée: principales denrées de base (grains) pour les populations vulnérables

Zambie

- Subventions pour l'acquisition d'intrants: maïs
- Interdiction d'exporter: maïs
- Quotas/contrôle des exportations: maïs
- À effets à long terme: augmentation des investissements dans l'agriculture

Zimbabwe

- Contrôle et stabilisation des prix à la consommation: maïs, sorgho, blé
- Réduction des taxes sur la production: grains

PROCHE-ORIENT ET AFRIQUE DU NORD

Algérie

- À effets à long terme: investissements à long terme dans l'agriculture

Arabie saoudite

- Réduction/suppression des droits de douane et des quotas sur les importations: produits laitiers, huiles végétales, blé

Égypte

- Transferts monétaires: au profit des populations vulnérables
- Subventions de soutien des prix à la consommation: blé, pain et autres aliments
- Interdiction d'exporter: riz
- Réduction/suppression des droits de douane et des quotas sur les importations: produits agricoles essentiels (denrées de base, produits laitiers)
- Réduction/suppression des droits de douane et des quotas sur les importations: produits laitiers, huile alimentaire, riz

Iraq

–

Jordanie

- À effets à long terme: augmentation des traitements de certains fonctionnaires de l'administration publique

Liban

- Subventions de soutien des prix à la consommation: blé

Mauritanie

- Réduction/suppression des droits de douane et des quotas sur les importations: aliments en général

Maroc

- Réduction des taxes sur la production: grains
- Subventions à la production: aliments (destinés à la production animale)
- Réduction/suppression des droits de douane et des quotas sur les importations: blé

Tunisie

- Transferts monétaires: au profit des populations vulnérables

Yémen

- Subventions de soutien des prix à la consommation: blé

AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES

Argentine

- Interdiction d'exporter: maïs
- Taxes à l'exportation: grains, soja, oléagineux

Bolivie (État plurinational de)

- Réduction des taxes sur la production: grains
- Interdiction d'exporter: céréales, soja, viande
- Réduction/suppression des droits de douane et des quotas sur les importations: maïs, riz, huile de soja, blé, produits à base de blé, viande
- À effets à long terme: amélioration de la productivité agricole

Brésil

- Interventions d'urgence et aide alimentaire ciblée: aliments pour les populations vulnérables
- Transferts monétaires: au profit des populations vulnérables
- Service de restauration des écoles/hôpitaux: repas
- Réduction des taxes sur la production: grains
- Réduction/suppression des droits de douane et des quotas sur les importations: blé

Chili

- À effets à long terme: augmentation des importations de farine de blé d'Argentine

Cuba

–

El Salvador

- Réduction/suppression des droits de douane et des quotas sur les importations: farine de blé en provenance de pays voisins

Équateur

- Interventions d'urgence et aide alimentaire ciblée: aliments pour les populations vulnérables
- Contrôle et stabilisation des prix à la consommation: blé, farine de blé, pain
- Réduction/suppression des droits de douane et des quotas sur les importations: blé, farine de blé en provenance de pays voisins

Guatemala

- Réduction/suppression des droits de douane et des quotas sur les importations: farine de blé en provenance de pays voisins

Haïti

- Interventions d'urgence et aide alimentaire ciblée: riz pour les populations vulnérables
- Contrôle et stabilisation des prix à la consommation: riz

Honduras

- Service de restauration des écoles/hôpitaux: repas (dont maïs)
- Réduction des taxes sur la production: grains
- Interdiction d'exporter: maïs
- Réduction/suppression des droits de douane et des quotas sur les importations: farine de blé en provenance de pays voisins

Mexique

- Service de restauration des écoles/hôpitaux: repas (dont maïs)
- Réduction/suppression des droits de douane et des quotas sur les importations: maïs
- À effets à long terme: plan de réduction d'un tiers du prix des engrais; autorisation de cultiver à titre expérimental des variétés génétiquement modifiées (dont maïs)

Nicaragua

- Interventions d'urgence et aide alimentaire ciblée: blé et autres aliments
- Contrôle et stabilisation des prix à la consommation: blé
- À effets à long terme: innovations dans le domaine des préparations alimentaires: pain à base de pomme de terre comme substitut du pain à base de blé

Pérou

- Réduction des taxes sur la production: grains

République dominicaine

–

ASIE

Afghanistan

- Interventions d'urgence et aide alimentaire ciblée: riz pour les populations vulnérables
- Réduction des taxes sur la production: grains

Bangladesh

- Interventions d'urgence et aide alimentaire ciblée: aliments pour les populations vulnérables
- Vivres contre travail: repas de base pour les populations vulnérables
- Subventions de soutien des prix à la consommation: riz
- Contrôle des prix à la production: riz
- Réduction des taxes sur la production: grains
- Interdiction d'exporter: huile de palme, huile de soja

Cambodge

- Vivres contre travail: repas de base (notamment riz) pour les populations vulnérables
- Interdiction d'exporter: riz
- Quotas/contrôle des exportations: produits agricoles essentiels

Chine

- Transferts monétaires: au profit des populations vulnérables
- Service de restauration des écoles/hôpitaux: aliments
- Contrôle et stabilisation des prix à la consommation: riz, blé, lait, œufs, pain
- Contrôle des prix à la production: grains
- Réduction des taxes sur la production: riz, élevage
- Subventions à la production: production agricole
- Interdiction d'exporter: riz, maïs
- Quotas/contrôle des exportations: denrées de base
- Taxes à l'exportation: grains
- À effets à long terme: atténuation des risques et indemnisation des producteurs de volaille suite aux pertes dues à la grippe aviaire

Tableau 2

Tendances des prix réels des produits alimentaires

	Années 70	Années 80	Années 90	Moyenne 2000-05	2003	2004	2005	2006	2007
Indice FAO des prix des produits alimentaires (1998-2000 = 100)	194	129	105	102	101	106	109	116	138
Bananes	746	675	559	476	351	478	532	578	562
Bœuf	88	84	117	96	90	104	105	99	98
Beurre	164	131	99	68	57	74	85	69	111
Cacao	252	154	70	61	75	64	62	62	74
Café	322	215	109	56	49	57	79	82	89
Coton	201	121	82	52	64	48	50	51	61
Cuir	104	98	96	70	64	61	58	59	60
Jute	1 087	599	380	269	226	256	256	325	277
Maïs	311	191	130	93	98	102	87	104	135
Colza	825	452	287	234	277	276	230	268	355
Riz	932	504	329	203	187	224	254	266	278
Sisal	1 578	997	802	693	654	786	780	792	813
Sorgho	292	182	124	94	102	102	89	111	143
Soja	742	431	291	230	248	278	242	228	319
Sucre	37,27	18,91	12,13	7,51	6,63	6,53	8,72	12,60	8,36
Tournesol	1 004	470	364	259	269	294	268	258	410
Thé	n.d.	3,14	1,96	1,52	1,41	1,51	1,44	1,67	n.d.
Blé	371	237	153	123	143	128	n.d.	135	206

Note:

Année de référence: 2000.

Base de prix pour les produits individuels:

- banane, Équateur (USD/tonne);
- bœuf, Australie, c.a.f. USA (cents d'USD/livre);
- beurre, Nouvelle-Zélande (cents d'USD/livre);
- cacao, prix indicateur ICO (cents d'USD/livre);
- café, indicateur des prix ICO (cents d'USD/livre);
- coton, États-Unis d'Amérique (cents d'USD/livre);
- cuir, États-Unis d'Amérique (cents d'USD/livre);
- jute, Bangladesh (USD/tonne);
- maïs, États-Unis d'Amérique (USD/tonne);
- colza, Rotterdam (USD/tonne);
- riz, Thaïlande 100% B (USD/tonne);
- sisal, Afrique de l'Est et Brésil (USD/tonne);
- sorgho, jaune, américain, n° 2 (USD/tonne);
- soja, Rotterdam (USD/tonne);
- tournesol, Amsterdam (USD/tonne);
- sucre, prix ISA (cents d'USD/livre);
- thé, Mombasa (USD/kg);
- blé, Argentine (USD/tonne).

n.d. = non disponible.

Source: FAO.



Tableau 3

Prix mensuels des produits alimentaires,
valeur nominale

	2007											
	Janv.	Févr.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juill.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
Indice FAO des prix des produits alimentaires (1998-2000 = 100)	135	138	139	141	143	150	155	160	170	174	179	186
Bananes	639	655	648	648	689	779	734	697	665	659	651	648
Bœuf	118	119	118	118	117	119	117	118	118	116	118	120
Beurre	88	92	94	107	100	116	142	160	168	172	188	184
Cacao	1 702	1 814	1 924	1 977	2 005	2 017	2 153	1 902	1 938	1 915	1 967	2 113
Café	106	104	100	99	100	107	106	108	113	116	114	118
Coton	59	59	59	57	55	60	64	59	61	64	62	66
Cuir	76	78	78	78	77	73	68	67	68	67	68	68
Jute	330	330	325	325	325	325	330	330	330	330	350	370
Maïs	164	177	170	150	159	165	146	152	158	163	171	179
Colza	357	349	342	345	360	371	407	440	486	518	560	594
Riz	318	322	325	322	325	333	337	336	332	338	358	376
Sisal	920	926	918	928	939	930	1 019	1 030	1 025	1 032	1 041	1 042
Sorgho	175	182	173	148	158	168	159	170	179	174	172	201
Soja	306	323	324	320	334	362	374	386	430	445	489	516
Sucre	10,7	10,8	11,1	11,3	11,2	11,5	11,1	11,7	11,4	11,4	12,0	12,3
Tournesol	338	339	346	368	395	416	456	513	636	697	711	704
Thé	1,78	1,78	1,85	1,84	1,81	1,88	1,91	2,00	2,11	2,15	2,10	2,17
Blé	183	175	187	209	219	239	249	273	325	321	290	310

(Suite)

Tableau 3 (fin)
Prix mensuels des produits alimentaires, valeur nominale

	2008							
	Jan.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juil.	Août
Indice FAO des prix des produits alimentaires (1998-2000 = 100)	195	215	217	214	215	219	213	201
Bananes	689	792	1 027	967	923	868	722	799
Bœuf	122	129	133	137	154	162	176	169
Beurre	184	184	181	179	178	182	184	171
Cacao	2 216	2 523	2 670	2 628	2 690	3 022	2 954	2 810
Café	122	139	136	127	127	131	133	131
Coton	68	71	83	71	68	69	70	69
Cuir	65	65	66	67	67	67	68	n.a.
Jute	383	383	410	460	460	460	510	510
Maïs	206	220	234	247	242	281	267	232
Colza	645	700	758	709	713	722	679	596
Riz	385	463	567	853	963	870	835	787
Sisal	1 088	1 088	1 092	1 141	1 141	1 142	n.a.	n.a.
Sorgho	226	224	230	242	242	277	234	211
Soja	536	579	576	556	570	625	634	557
Sucre	11,7	10,7	9,8	9,8	9,2	8,0	8,6	8,5
Tournesol	752	826	920	919	785	767	767	589
Thé	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Blé	330	365	395	n.d.	n.d.	363	329	307

Note:

Année de référence: 2000.

Base de prix pour les produits individuels:

- banane, Équateur (USD/tonne);
- bœuf, Australie, c.a.f. USA (cents d'USD/livre);
- beurre, Nouvelle Zélande (cents d'USD/livre);
- cacao, indicateur des prix ICO (cents d'USD/livre);
- café, indicateur des prix ICO (cents d'USD/livre);
- coton, États-Unis d'Amérique (cents d'USD/livre);
- cuir, États-Unis d'Amérique (cents d'USD/livre);
- jute, Bangladesh (USD/tonne);
- maïs, États-Unis d'Amérique (USD/tonne);
- colza, Rotterdam (USD/tonne);
- riz, Thaïlande 100% B (USD/tonne);
- sisal, Afrique de l'Est et Brésil (USD/tonne);
- sorgho, jaune, américain n° 2 (USD/tonne);
- soja, Rotterdam (USD/tonne);
- tournesol, Amsterdam (USD/tonne);
- sucre, prix ISA (cents d'USD/livre);
- thé, Mombasa (USD/kg);
- blé, Argentine (USD/tonne).

n.d. = non disponible.
Source: FAO.

Pour en savoir plus et s'informer

- Banque mondiale.** 2007. *Rapport sur le développement dans le monde 2008: L'agriculture au service du développement*. Washington (disponible également à l'adresse suivante: www.worldbank.org/reference).
- FAO.** 2007. *La situation des marchés des produits agricoles 2006*. Rome (disponible également à l'adresse suivante: www.fao.org/sof/soco/index_fr.htm).
- FAO.** 2008a. *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2008*. Rome (disponible également à l'adresse suivante: www.fao.org/SOF/sofi/index_fr.htm).
- FAO.** 2008b. *Perspectives de l'alimentation* (disponible également à l'adresse suivante: www.fao.org/giews/french/fo/index.htm).
- FAO.** 2008c. *Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale: les défis du changement climatique et des bioénergies*, 3-5 juin 2008, Rome. Rapport de la Conférence (disponible également à l'adresse suivante: www.fao.org/foodclimate/conference/fr/).
- FAO.** 2008d. *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2008*. Rome (disponible également à l'adresse suivante: www.fao.org/SOF/sofa/index_fr.html).
- FAO.** 2009a. *Perspectives de récolte et situation alimentaire* (disponible également à l'adresse suivante: www.fao.org/giews/french/cpfs/index.htm).
- FAO.** 2009b. Prix nationaux des aliments – base de données et outil d'analyse (disponible également à l'adresse suivante: www.fao.org/giews/pricetool).
- FAO.** 2009c. *Situation alimentaire mondiale* (disponible également à l'adresse suivante: www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/fr/?no_cache=1).
- FMI (Fonds monétaire international).** 1999. *Review of the Compensatory and Contingency Financing Facility (CCFF) and Buffer Stock Financing Facility (BSFF) – Preliminary considerations* (disponible en anglais à l'adresse suivante: www.imf.org/external/np/ccffbsff/review).
- FMI.** 2008. *Regional Economic Outlook – Middle East and Central Africa*. Washington, (disponible en anglais à l'adresse suivante: www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2008/MCD/eng/mreo0508.pdf).
- Gilbert, C.** 2006. Trends and volatility in agricultural commodity prices. Dans FAO. *Agricultural commodity markets and trade. New approaches to analyzing market structure and instability*, A. Sarris et D. Hallam édés, p. 31-61. Rome, FAO et Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar.
- IFPRI (Institut international de recherche sur les politiques).** 2008. *High and rising food prices* (disponible en anglais à l'adresse suivante: www.ifpri.org/presentations/20080411jvbfoodprices.pdf).
- IFPRI.** 2009. *IFPRI's Action Plan for the Food Price Crisis* (disponible en anglais à l'adresse suivante: www.ifpri.org/themes/foodprices/foodprices.asp).
- MAFF (Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches du Japon).** 2005. *Toward a world free of starvation and poverty (introductory information on the International Food Stockholding Scheme and East Asia Emergency Rice Reserve)*. Tokyo (disponible en anglais à l'adresse suivante: www.maff.go.jp/eaerr.pdf).
- OCDE-FAO.** 2008. *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2008-2017*. Paris, Publications de l'OCDE (Les Faits saillants sont disponibles à l'adresse suivante: www.fao.org/es/ESC/fr/2/3/highlight_550.html).
- Rapsomanikis, G., Hallam D. et Conforti, P.** 2006. Market integration and price transmission paper in selected food and cash crop markets of developing countries: review and applications. Dans FAO. *Agricultural commodity markets and trade. New approaches to analyzing market structure and instability*, A. Sarris et D. Hallam édés, p. 187-217. Rome, FAO et Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar.
- The Economist.** 2007. The end of cheap food. 6 décembre.
- The Oil Drum.** 2009. *Discussions about energy and our future* (disponible en anglais à l'adresse suivante: www.theoil drum.com).
- Time.** 1974. The world food crisis. 11 novembre.

Publications de la Division du commerce et des marchés de la FAO, 2006-2008

Commodity Market Review 2007–2008 (2008)

Trade reforms and food security: case studies and synthesis (H. Thomas, éd.) (2006).

OECD–FAO Agricultural Outlook 2008–2017 (2008; en copublication avec l'OCDE)

OECD–FAO Agricultural Outlook 2007–2016 (2007; en copublication avec l'OCDE).

OECD–FAO Agricultural Outlook 2006–2015 (2006; en copublication avec l'OCDE).

Agricultural commodity markets and trade. New approaches to analyzing market structure and instability (A. Sarris et D. Hallam, édés) (2006; en copublication avec Edward Elgar).

WTO rules for agriculture compatible with development (J. Morrison et A. Sarris, édés) (2007).

Études de la FAO sur les politiques relatives aux produits agricoles de base

1. *Politiques relatives aux produits alimentaires de base 2003-2004* (2006)

Travaux de la FAO sur les produits de base et le commerce

2006

2. *Governance, coordination and distribution along commodity value chains.*

Documents techniques de la FAO sur les produits de base et le commerce

2008

11. *Normes à valeur ajoutée dans le marché alimentaire nord-américain Débouchés pour les produits certifiés de pays en développement* (P. Liu, éd.).

2007

10. *Rural household vulnerability and insurance against commodity risks – Evidence from the United Republic of Tanzania* (A. Sarris et L. Christiaensen).

2006

9. *Agriculture et pauvreté dans les pays africains dépendant des produits de base: perspective des ménages de zones rurales de la République-Unie de Tanzanie* (A. Sarris, S. Savastano et L. Christiaensen).
8. *La dimension agricole de l'Accord de partenariat ACP-EU* (S. Koroma et J.R. Deep Ford, édés).

Documents de travail de la FAO sur les politiques commerciales et les produits de base

2008

25. *WTO provisions in the context of responding to soaring food prices* (R. Sharma et P. Konandreas).
24. *Chine, Inde et ZLEA: évolution du commerce bilatéral des produits agricoles et nouvelles perspectives découlant des accords de libre échange* (R. Sharma).

2007

23. *Libéraliser les échanges en situation de contraintes structurelles dans les pays en développement: analyse de l'équilibre général de la Tanzanie* (P. Conforti et A. Sarris).

2006

22. *Cointégration à seuil dans le système des prix du sucre, de l'éthanol et du pétrole au Brésil: preuves apportées par des modèles non linéaires de correction d'erreurs de vecteurs* (G. Rapsomanikis et D. Hallam).
21. *Estimations des élasticités de prix de l'offre du coton: une approche structurelle de série chronologique* (B. Shepherd).
20. *Accès aux marchés et mécanismes commerciaux préférentiels: éléments de preuve dans certains pays développés et en développement* (P. Conforti et L. Salvatici).
19. *Le rôle de l'agriculture dans la réduction de la pauvreté en Tanzanie: perspective des ménages de zones rurales* (A. Sarris, S. Savastano et L. Christaensen).
18. *Demande des producteurs et avantages sociaux de l'assurance pluie en Tanzanie* (A. Sarris, P. Karfakis et L. Christaensen).
17. *Vulnérabilité des ménages dans les zones rurales de Tanzanie* (A. Sarris et P. Karfakis).

La situation des marchés des produits agricoles 2009

Dans la première moitié de 2008, les prix alimentaires ont atteint les niveaux les plus élevés que le monde ait connu depuis 30 ans et l'insécurité alimentaire a été générale. Si les prix internationaux des denrées alimentaires ont diminué depuis, ils sont encore au-dessus des niveaux enregistrés ces dernières années et devraient le rester. La FAO estime que la flambée des prix alimentaires a poussé 115 millions de personnes de plus dans une situation de faim chronique en 2007 et 2008, ce qui fait que près d'un milliard de personnes souffrent maintenant de la faim dans le monde.

Ce rapport explique les raisons de la hausse des produits agricoles et les mesures qu'il faudra prendre pour que ces prix élevés donnent aux agriculteurs des pays en développement la possibilité d'aider à garantir des approvisionnements alimentaires mondiaux à des prix raisonnables. Il se demande jusqu'à quel point les «nouvelles» explications – la demande de biocarburants, les prix records du pétrole et la hausse de la demande alimentaire en Chine et en Inde – peuvent expliquer l'inflation soudaine des prix alimentaires et quel est le rôle des moteurs traditionnels des marchés. Il recherche aussi pour quelles raisons les producteurs des pays en développement ont été si peu nombreux à répondre en investissant davantage et en augmentant la production. La flambée des prix alimentaires et la crise alimentaire qui s'en est suivie sont des problèmes d'envergure internationale qui demandent une action concertée – la gouvernance de la sécurité alimentaire mondiale doit être renforcée de toute urgence.

La situation des marchés des produits agricoles 2009 a pour ambition de mettre à la portée d'un public plus large un examen des problèmes des marchés des produits agricoles et des grandes orientations dans ce domaine. Elle s'efforce de traiter de manière objective et simple les problèmes économiques pour tous ceux qu'intéresse l'évolution des marchés des produits agricoles et leur impact sur les pays en développement.



ISBN 978-92-5-206280-6



9 789252 062806

I0854F/1/6.09/1000