



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONFÉRENCE DE HAUT NIVEAU SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE: LES DÉFIS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET DES BIOÉNERGIES

Rome, 3 - 5 juin 2008

LA FLAMBÉE DES PRIX DES DENRÉES ALIMENTAIRES: FAITS, PERSPECTIVES, EFFETS ET ACTIONS REQUISES

Table des matières

	Pages
I. INTRODUCTION	1
II. BRÈVE ANALYSE DES RÉCENTES ÉVOLUTIONS	2
III. ÉVOLUTIONS FUTURES	14
IV. EFFETS PROBABLES DE LA HAUSSE DES PRIX ALIMENTAIRES	16
A. EFFETS SUR LES PAYS	17
B. EFFETS DE LA HAUSSE DES PRIX ALIMENTAIRES SUR LES MÉNAGES	32
V. POLITIQUES À MENER FACE À LA HAUSSE DES PRIX ALIMENTAIRES: ACTIONS ENGAGÉES À CE JOUR ET OPTIONS	42

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.
La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org/foodclimate.

LA FLAMBÉE DES PRIX DES DENRÉES ALIMENTAIRES: FAITS, PERSPECTIVES, EFFETS ET ACTIONS REQUISES

I. INTRODUCTION

1. Le monde connaît une dramatique flambée des prix des produits alimentaires. Au cours du premier trimestre 2008, les prix nominaux des principales denrées alimentaires ont atteint leur plus haut niveau en près de 50 ans, tandis que les prix réels atteignaient leur niveau record en près de 30 ans. Et même si la situation des marchés alimentaires varie d'un pays à l'autre et s'il est extrêmement difficile de prévoir avec certitude leur évolution future, les projections les plus sérieuses indiquent que les prix des produits alimentaires devraient rester élevés dans les années à venir et que les marchés de la plupart des pays en développement seront affectés par cette hausse.

2. Cette flambée des prix des denrées alimentaires provoque d'immenses souffrances et privations: elle peut avoir des effets dévastateurs sur les 800 millions d'êtres humains déjà victimes de sous-alimentation chronique. Déjà leur nombre se grossit de plusieurs autres millions de pauvres qui ne sont plus en mesure d'aujourd'hui de se procurer la nourriture dont leur famille a besoin pour mener une vie saine. Il n'est pas étonnant qu'une telle situation entraîne des troubles sociaux dans le monde en développement. Elle se traduit aussi, dans les pays importateurs comme dans les pays exportateurs, par un certain nombre de politiques à court terme qui risquent d'exacerber la volatilité des marchés mondiaux. À court terme, les consommateurs des villes et des zones rurales (notamment les ménages ruraux les plus pauvres, pour la plupart acheteurs nets de produits alimentaires) qui consacrent une part importante de leur revenu à la nourriture seront les plus durement éprouvés. Dans certains pays, il est urgent d'agir pour maintenir et, dans certains, cas renforcer les filets de sécurité. Dans le même temps, la hausse des prix aura pour effet de stimuler l'offre lorsque les signaux du marché sont transmis aux agriculteurs qui ont la capacité d'accroître la production et, lorsque les infrastructures de transport et de commercialisation existantes le permettent, d'approvisionner le marché. La crise actuelle peut représenter une véritable opportunité de promouvoir le développement agricole et rural dans de nombreux pays à faible revenu en déficit vivrier (PFRDV), à condition de créer dans les meilleurs délais un environnement propice en termes de politiques et de mesures de soutien.

3. Le présent rapport est un document de référence technique qui a pour objet d'analyser les causes et les conséquences des récentes hausses de prix. Il part d'une perspective mondiale large pour s'intéresser ensuite aux effets de ces hausses sur les économies nationales, puis sur les ménages, avant de conclure sur les moyens d'action à mettre en œuvre face à cette flambée des prix.

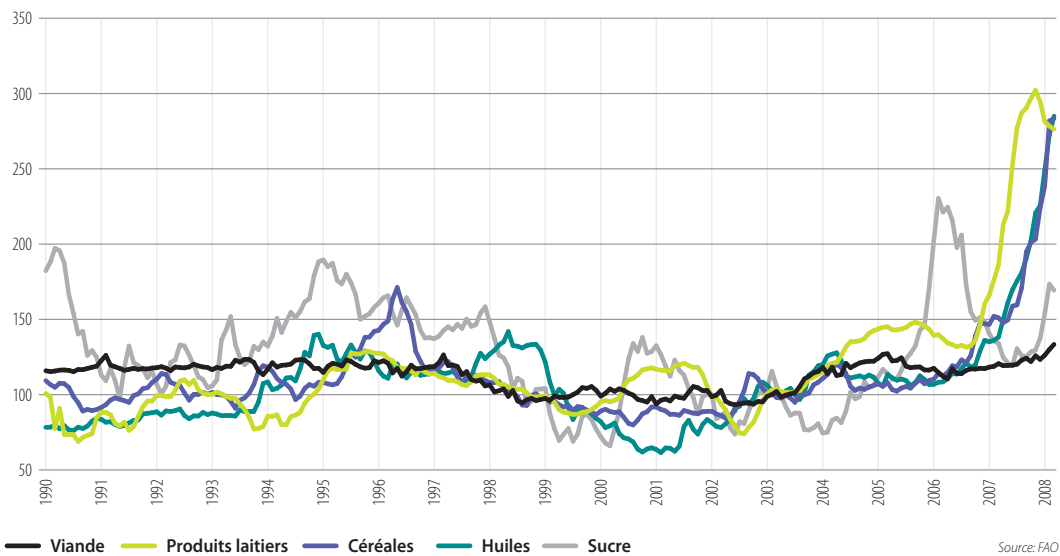
4. La première partie du rapport propose une évaluation des tendances récentes des prix alimentaires au niveau international, une description des facteurs qui sous-tendent la situation actuelle des marchés mondiaux ainsi qu'un bref aperçu des perspectives d'évolution de ces marchés. La seconde partie traite de l'impact macroéconomique de ces hausses sur les économies nationales en termes de répercussions sur la facture des importations vivrières, les déficits courants, la transmission des cours mondiaux aux prix intérieurs ainsi que sur l'indice des prix à la consommation et la consommation de céréales par habitant. La troisième partie analyse l'incidence à l'échelle des ménages, en mettant plus particulièrement l'accent sur les catégories les plus pauvres de la société.

5. La section finale du rapport décrit les différentes options de politique à court et long terme, à l'échelle nationale et internationale, pour atténuer les effets négatifs de cette flambée des prix et tirer parti des opportunités nouvelles à travers une relance de l'investissement, avec l'espoir de stimuler les débats de la Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale.

II. BRÈVE ANALYSE DES RÉCENTES ÉVOLUTIONS

6. Les prix des produits agricoles ont fortement augmenté en 2006 et 2007 et accusé une hausse plus marquée encore au cours du premier trimestre 2008. L'indice FAO des prix alimentaires a augmenté en moyenne de 8 pour cent en 2006 par rapport à l'année précédente, mais de 24 pour cent en 2007 par rapport à 2006.¹ Actuellement, la hausse de la moyenne de l'indice pour les trois premiers mois de 2008 par rapport au premier trimestre 2007 s'établit à 53 pour cent. L'envolée persistante des prix est due principalement aux huiles végétales, qui ont enregistré une hausse de plus de 97 pour cent durant la même période, suivies par les céréales (87 pour cent), les produits laitiers (58 pour cent) et le riz (46 pour cent). Les prix du sucre et de la viande ont également augmenté, mais dans une moindre proportion. Les fortes hausses de certains produits de base qui ont été enregistrées récemment reflètent aussi la volatilité et l'incertitude croissantes qui pèsent sur les marchés.

Figure 1 Indices mensuels FAO des prix de divers groupes de denrées alimentaires (1998-2000=100)



7. Les fortes variations de prix, à la hausse comme à la baisse, ne sont pas phénomènes rares sur les marchés agricoles, même si les hausses sont souvent de courte durée par comparaison avec la chute des cours, qui persiste plus longtemps.² Ce qui distingue la situation actuelle des marchés,

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 <http://www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex>).

² Si l'on définit une variation brutale de prix comme une variation annuelle en pourcentage supérieure à deux écarts-type des cinq années précédant l'année à partir de laquelle la variation en pourcentage est calculée, 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:

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

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 période actuelle, 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, et 2007 et 2008.

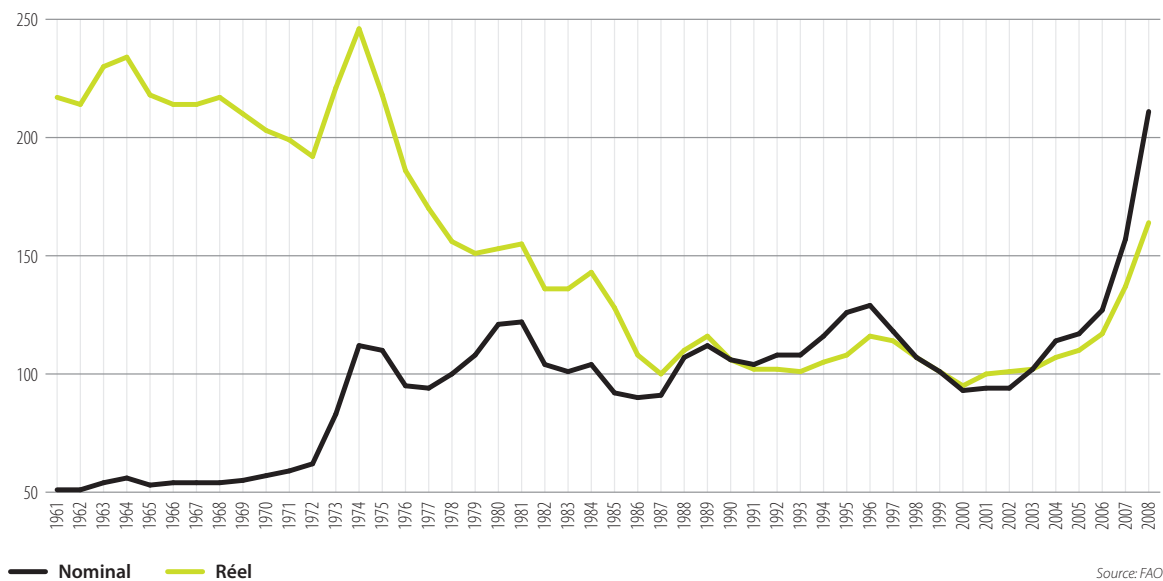
c'est que cette envolée des cours mondiaux n'affecte pas simplement quelques produits mais, comme noté ci-dessus, la quasi totalité des principaux produits alimentaires et fourragers (Figure 1) et que les prix risquent de se maintenir à des niveaux élevés même après dissipation des effets de choc à court terme. Comme nous le verrons ci-après, de nombreux facteurs ont contribué à ce phénomène, même s'il est difficile d'en déterminer la part exacte en termes quantitatifs. Parmi les plus importants, il convient de mentionner le renforcement des interactions entre différents marchés de produits agricoles (à savoir céréales, oléagineux et produits d'élevage) en raison de la croissance démographique et économique rapide enregistrée dans de nombreux pays émergents; le renforcement des interactions entre les marchés de produits agricoles et d'autres comme ceux des combustibles fossiles, des biocarburants et des instruments financiers, qui influent non seulement sur les coûts de production des denrées agricoles mais aussi sur la demande de ces produits; et le recul du dollar des États-Unis (USD) par rapport à de nombreuses monnaies. La flambée des prix s'est aussi accompagnée d'une volatilité des prix sans précédent, en particulier dans les secteurs des céréales et des oléagineux, mettant en lumière la prévalence d'une plus forte incertitude sur les marchés. Or la situation actuelle diffère des événements antérieurs en ce que la volatilité des prix persiste depuis plus longtemps, phénomène qui s'explique autant par les tensions sur l'offre que par les changements de nature des relations entre les différents marchés de produits agricoles ainsi qu'entre ces marchés et d'autres, comme indiqué précédemment.

8. Ces différences par rapport à des périodes antérieures de hausse des prix agricoles suggèrent que la tendance observée du recul à long terme des prix réels pourrait toucher à son terme, marquant par là un changement structurel des marchés des produits agricoles. L'indice FAO élargi des prix alimentaires³ déflaté de l'indice de la valeur unitaire des exportations mondiales de biens manufacturés (Valeur unitaire manufacturière ou VUM)⁴ indique que la tendance à la baisse a de fait cessé à la fin des années 1980. Une forte augmentation a été enregistrée vers le milieu des années 1990, suivie d'une baisse historique en 1999, puis d'un redressement progressif amorcé en 2000, et enfin d'une hausse brutale en 2006. Le taux de croissance moyen, qui était de 1,3 pour cent par an pendant la période 2000-2005, a fait un bond en 2006 pour s'établir à 15 pour cent (Voir Figure 2).

³ L'indice FAO des prix alimentaires a été élargi sur une base annuelle de 1961 à 1989 en l'ajustant par rapport à l'indice de la valeur unitaire des importations du même groupe de produits.

⁴ Le choix du déflateur peut être important pour analyser les fluctuations des prix réels des produits de base. Des indicateurs comme l'IPC, le PIB ou l'indice de prix de la consommation privée conduisent à des résultats différents. Les estimations de la VUM proviennent de:
<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:20587651~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>

Figure 2 ndice annuel FAO des prix calculés pour les denrées alimentaires 1998-2000=100



9. La section suivante examine plus en détail les changements des paramètres fondamentaux qui sous-tendent les évolutions observées au cours des deux dernières campagnes. Tous les commentateurs ou presque s'accordent sur les facteurs recensés, mais les avis divergent quant à leur contribution relative à la flambée des prix. Des études récentes s'efforcent de déterminer la part de responsabilité de chacun de ces facteurs. Un rapport récent de Mitchell (2008) pour la Banque mondiale, par exemple, conclut que 65 pour cent de la hausse des prix est dû aux biocarburants et à la montée rapide de la demande de matières premières de ce secteur.⁵ Des études du FMI concluent également que l'augmentation de la production de biocarburants, sous l'impulsion principalement des politiques, explique en grande partie le bond des prix des produits de base.⁶ Le propos ici n'est pas d'entrer dans ce débat, tant la situation est complexe et changeante, mais plutôt d'examiner la nature des causes et de leurs effets, en essayant de distinguer les facteurs transitoires des facteurs permanents, et d'identifier les pays et les catégories de population les plus touchées.

Les facteurs qui sous-tendent la situation actuelle des marchés de produits alimentaires

10. Un certain nombre de facteurs se sont conjugués pour donner naissance aux événements exceptionnels observés au cours des deux dernières campagnes. Il est possible de les résumer comme suit:

Du côté de l'offre

11. *Les déficits de production liés aux aléas climatiques:* Le recul de la production céréalière des grands pays exportateurs a joué un rôle crucial dans l'envolée des prix. Ce déclin, amorcé en 2005⁷ et poursuivi en 2006, s'est établi à 4 et 7 pour cent respectivement. En Australie et au

⁵ D. Mitchell (2008).

⁶ S. Johnston (2007).

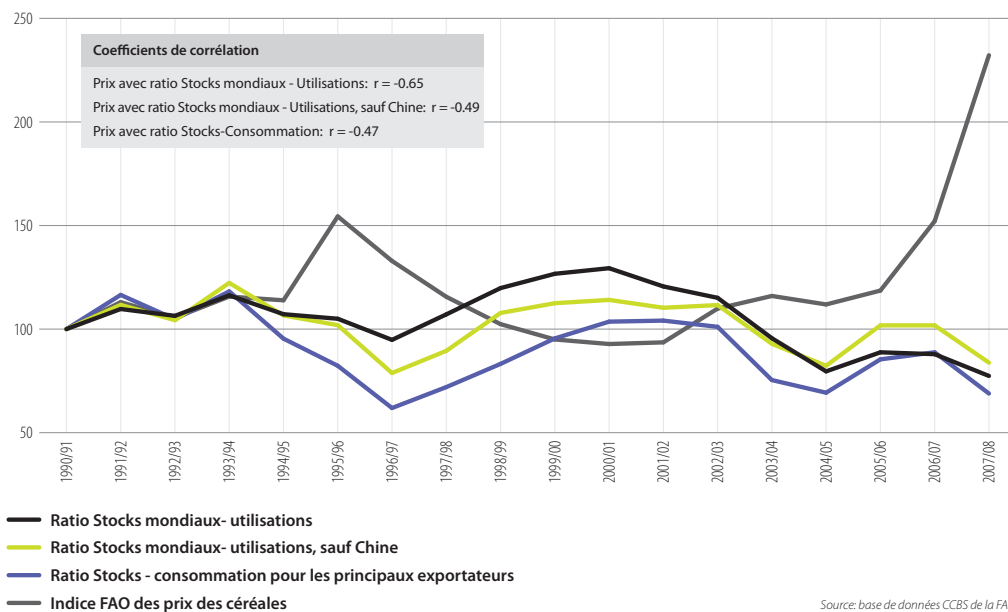
⁷ Bien que les prix du riz, selon l'indice FAO du prix du riz, aient augmenté de 25 pour cent en 2004 par rapport à 2003, après une période de prix très bas en 2000-2003, les augmentations sont restées très modérées les années suivantes jusqu'en 2007, année où la hausse a été de 17 pour cent. Au cours des premiers mois de 2008, l'indice est monté en flèche, avec une augmentation de 38 pour cent par rapport à la moyenne pour 2007, en réaction essentiellement aux mesures prises par plusieurs pays pour réduire les disponibilités exportables. Il faut s'attendre, toutefois, à un tassement des prix avec l'arrivée des nouvelles récoltes de 2008.

Canada, les rendements ont chuté d'un cinquième environ au total, et dans de nombreux pays, ils se sont maintenus ou ont reculé. La production céréalière a enregistré une hausse significative en 2007,⁸ et plus particulièrement la production de maïs aux États-Unis, en réponse au relèvement des cours. Cela dit, la production de tous les autres grands groupes de produits agricoles dans les principaux pays exportateurs n'a pas été affectée de la même manière durant la même période. La réactivité de l'offre en 2007 pour les céréales s'est opérée au détriment des ressources productives allouées aux oléagineux dans certains pays, c'est le cas en particulier du soja aux États-Unis, ce qui a entraîné une baisse importante de la production.

12. *Les niveaux des stocks:* La réduction progressive du niveau des stocks, principalement de céréales, depuis le milieu des années 1990 est un des autres facteurs liés à l'offre qui a fortement influencé les marchés récemment. De fait, depuis la précédente hausse des prix de 1995, le niveau des stocks mondiaux a baissé en moyenne de 3,4 pour cent par an, la croissance de la demande ayant devancé l'offre. Les déficits de production conjugués au faible niveau des stocks ont créé les conditions de l'envolée des prix.

13. Un certain nombre de changements dans les politiques mises en oeuvre depuis les Accords du Cycle de l'Uruguay ont contribué à la réduction des stocks dans les principaux pays exportateurs, à savoir: la taille des réserves détenues par des institutions publiques, les coûts de stockage élevés des denrées périssables, le développement d'autres instruments moins onéreux de gestion du risque, l'augmentation du nombre de pays ayant la capacité d'exporter, et les progrès des technologies de l'information et des transports. Lorsque, dans un tel contexte, des baisses de production se succèdent plusieurs années de suite dans les principaux pays exportateurs, la tension sur les marchés internationaux tend à s'accroître et la volatilité des prix comme l'ampleur des variations de prix s'amplifient en présence d'événements imprévus. De fait, il existe une corrélation négative statistiquement significative entre le ratio stocks/utilisation (les stocks en début de campagne rapportés à l'utilisation au cours de la même campagne) et les prix moyens des céréales durant la même campagne. Il en découle que la tension sur les marchés mondiaux en début de campagne tend à exercer une pression à la hausse sur les prix (voir Figure 3). Lorsque les stocks atteignent des niveaux très bas, l'absence d'approvisionnements tampons implique une possible flambée des prix sous l'effet d'un choc de la demande ou de l'offre.

⁸ D'après les dernières estimations, la production céréalière devrait augmenter de près de cinq pour cent pour atteindre un niveau record.

Figure 3 Rapports entre les prix et les stocks de céréales, selon divers ratios

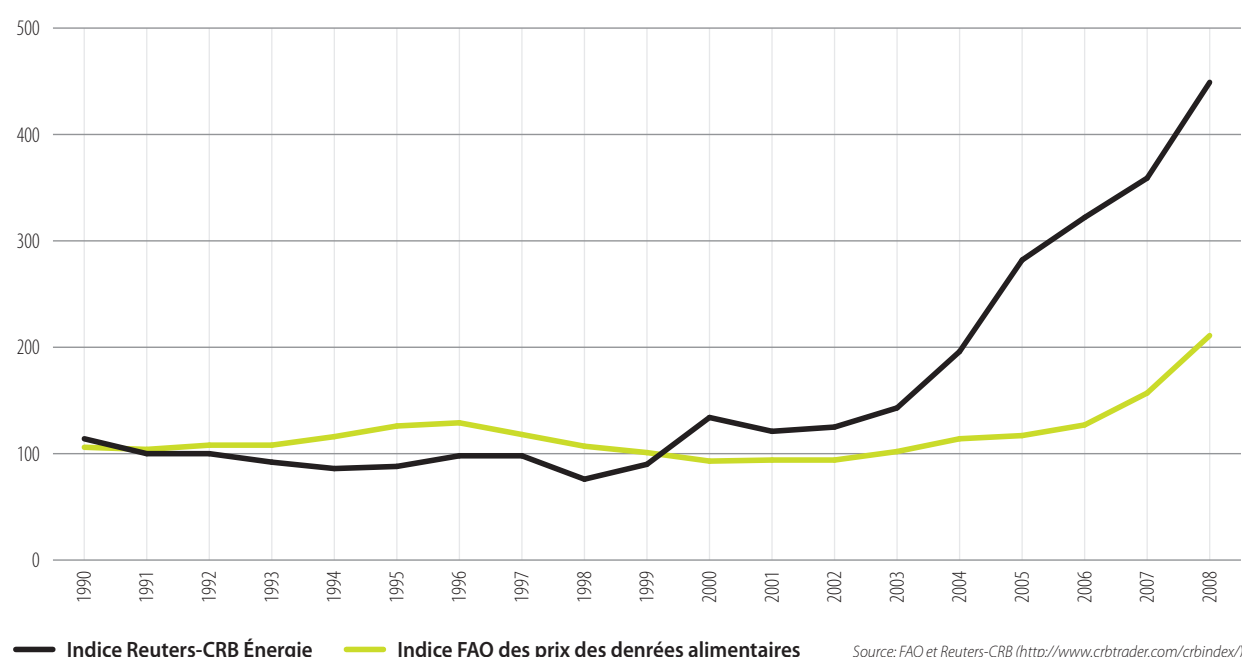
14. C'est une des principales raisons qui expliquent la hausse si brutale des cours internationaux des céréales en 2006 et leur maintien probable à ces hauts niveaux pour quelque temps encore. D'ici la fin de la campagne 2008, les stocks mondiaux de céréales devraient baisser d'encre 5 pour cent par rapport à un niveau déjà réduit en début de campagne, pour atteindre leur plus bas niveau en 25 ans. Le ratio stocks céréaliers mondiaux/utilisation devrait d'après les prévisions tomber à 18,8 pour cent, soit un recul de 6 pour cent par rapport au faible niveau de 2006/2007.

15. La situation des stocks pour les graisses/huiles et les farines/tourteaux a commencé à se détériorer au milieu de l'année 2007 en raison des retombées de l'évolution des marchés de céréales, du blé et des céréales en particulier, avec une baisse de 13 à 11 pour cent du ratio stocks/utilisation pour les graisses et les huiles, et de 17 à 11 pour cent pour les farines et les tourteaux d'ici la fin de la campagne 2007/2008.

16. *L'augmentation du coût des carburants:* La hausse des prix des carburants a aussi entraîné l'élévation des coûts de production de biens agricoles, le prix en USD de certains engrais (par ex. superphosphate triple et muriate de potasse) ayant augmenté de plus de 160 pour cent au cours des deux premiers mois de 2008, par rapport à la même période de 2007. De fait, la hausse des prix de l'énergie a été très rapide et très marquée, l'indice Reuters-CRB des prix de l'énergie ayant plus que triplé depuis 2003⁹ (voir figure 4). Les coûts de fret ayant doublé en un an à partir de février 2006,¹⁰ le coût du transport des denrées alimentaires vers les pays importateurs s'est également trouvé affecté.

⁹ Les prix de l'énergie ont amorcé leur hausse en 2003 (plus 15 pour cent par rapport à 2002). Une forte augmentation était intervenue en 2004 (37 pour cent), deux ans environ avant la flambée des prix des céréales (20 pour cent en 2006 par rapport à 2005, et 43 et 60 pour cent les deux années suivantes).

¹⁰ Pour l'indice de fret céréalier (GFI) et l'indice de fret de la Baltique (BDI) pour le vrac sec, voir Conseil international des céréales, cité dans FAO (2007, *ibid.*, p. 45).

Figure 4 Indice Reuters - CRB Énergie et indice FAO des prix des denrées alimentaires 1998-2000 = 100

Du côté de la demande

17. *Les biocarburants et les produits agricoles:* Le marché émergent des biocarburants est une source de demande nouvelle et substantielle pour certains produits agricoles tels que le sucre, le maïs, le manioc, les oléagineux et l'huile de palme. L'accroissement de la demande de ces produits a été l'une des principales causes du renchérissement de leur prix sur les marchés mondiaux, lequel à son tour a entraîné une hausse des prix alimentaires.

18. Ces produits, jusque là utilisés principalement pour l'alimentation humaine et/ou animale, sont aujourd'hui exploités comme matières premières (matières de base) pour la production de biocarburants. Du fait des hausses importantes du prix du pétrole brut, ils sont devenus des produits de substitution viables pour certains pays importants qui ont la capacité de les utiliser.¹¹ Par exemple, l'éthanol produit à partir de diverses matières de base et systèmes de production agricole devient compétitif par rapport à l'essence (pétrole) pour différents prix du pétrole et des produits agricoles. La canne à sucre du Brésil est compétitive à des prix du pétrole brut très inférieurs par rapport à d'autres matières de base et lieux de production. Schmidhuber (2006) a

¹¹ Dans la mesure où la contribution relative du secteur des bioénergies aux approvisionnements énergétiques mondiaux est modeste, les prix des matières de base peuvent être considérés comme largement endogènes aux variations des prix des combustibles fossiles, avec des effets en retour minimes. En conséquence, les chocs sur les marchés de l'énergie se répercutent sur les marchés des produits alimentaires. Du côté de l'offre, lorsque la valeur marginale du produit sur le marché des biocarburants (net du coût des matières premières, revenu des produits dérivés inclus) excède celle du marché alimentaire, la culture sera détournée au profit de la production de biocarburant. Lorsque des quantités plus importantes de la matière de base sont absorbées par le secteur de l'énergie, la fixation du prix tend à refléter celle du marché énergétique, et un effet de « prix plancher » est créé. Comme ces cultures énergétiques sont en concurrence avec d'autres cultures en termes d'accès aux ressources agricoles, l'augmentation de leur intensité de culture peut entraîner une baisse des approvisionnements pour ces autres produits agricoles et donc pousser les prix à la hausse. Du côté de la demande, le degré de substituabilité qui permet le mélange de biocarburants en proportions importantes avec leurs contreparties fossiles (pour les véhicules dits flexfuel ou polycarburants) déterminera les écarts entre les prix du biocarburant et de l'essence. Si la substituabilité est forte, avec des biocarburants compétitifs à la pompe et des quantités importantes de matière de base consommées par le secteur énergétique, les consommateurs assurent l'équilibre entre les prix de l'essence et du biocarburant, et les producteurs entre les prix du biocarburant et des matières de base (Schmidhuber 2007). Les implications sont considérables pour la fixation des prix en agriculture.

estimé que l'éthanol produit à partir de maïs des États-Unis était compétitif par rapport à un prix du pétrole brut d'environ 58 USD le baril, mais il est important de noter que ce point d'équilibre reflète les prix du maïs à un instant T et qu'il suivrait les variations des prix des matières de base. De fait, les prix du maïs ont fortement augmenté depuis la réalisation de cette étude, en partie à cause de la demande pour les biocarburants. Selon Tyner et Taheripour (2008), avec un pétrole à 100 USD le baril, il faudrait que le prix du maïs soit inférieur à 4,14 USD par boisseau pour que l'éthanol produit à partir de maïs des États-Unis devienne rentable en l'absence de subventions, ou inférieur à 5,74 USD avec des subventions (Tableau 1). Ils incluent, dans leur calcul des aides publiques, la valeur combinée des obligations d'incorporation fixées par la législation américaine, les crédits d'impôts et les barrières tarifaires, pour parvenir à une valeur totale de 1,60 USD par boisseau pour le maïs utilisé pour la production d'éthanol.

Tableau 1. Prix d'équilibre du pétrole brut et du maïs pour la production d'éthanol des États-Unis (2007)

Prix du pétrole brut (USD/baril)	Prix d'équilibre du maïs sans subvention (USD/boisseau)	Prix d'équilibre du maïs avec subventions (USD/boisseau)
20	<0	1,50
40	0,96	2,56
60	2,01	3,62
80	3,08	4,68
100	4,14	5,74
120	5,20	6,81

Source: Tyner et Taheripour 2008.

19. Ce potentiel, associé à l'espoir que ces évolutions pourraient favoriser le développement rural tout en réduisant la dépendance, a conduit à la mise en oeuvre de politiques publiques de soutien au secteur des biocarburants, qui ont pour effet d'encourager la demande pour ces matières de base. Le soutien à la production d'éthanol et de bioéthanol dans des pays sélectionnés de l'OCDE s'est élevé à 11-12 milliards d'USD en 2006 (Tableau 2). L'estimation du soutien total (EST) représente le montant total des aides publiques au secteur des biocarburants. Elle inclut la valeur totale des obligations d'incorporation fixées par le cadre législatif, les crédits d'impôts, les barrières à l'importation, les aides à l'investissement et le soutien général au secteur sous la forme notamment d'investissements dans la recherche publique. L'EST n'inclut pas le soutien à la production de matières de base agricoles. Les agriculteurs et transformateurs des États-Unis ont bénéficié d'aides pour un montant de 6,7 milliards d'USD en 2006, et ceux de l'Union européenne d'environ 4,7 milliards d'USD. Le tableau montre également que la majeure partie de ce soutien varie avec le niveau de production, ce qui tend à indiquer que les subventions des biocarburants dans les pays de l'OCDE devraient selon toute probabilité augmenter de manière substantielle à mesure que les taux d'incorporation progressent.

Tableau 2 – Estimation du soutien total (EST) aux biocarburants dans certains pays de l'OCDE en 2006

	Éthanol		Biodiesel		Total biocarburants liquides	
	EST (milliards USD)	Part variable (en %)	EST (milliards USD)	Part variable (en %)	EST (milliards USD)	Part variable (en %)
États-Unis	5,4-6,6	60-65	0,5-0,6	85	5,9-7,2	65
UE	1,6	98	3,1	90	4,7	93
Canada	0,15	70	0,013	55	0,11	65
Australie	0,035	70	0,021	70	0,05	70
Suisse	<0,001	94	0,009	99	0,01	98
Total	7,2-8,4		3,6-3,7		10,8-12,1	

Source: Steenblik 2007.

20. Pour mettre en perspective l'importance relative des aides publiques aux biocarburants, le tableau 3 rapporte le montant de ces aides au litre produit. Les subventions à la production d'éthanol varient entre 0,30 et 1,00 USD par litre, avec une fourchette un peu plus large dans le cas du biodiesel. Comme le montre le tableau, des dépenses de soutien global relativement modérées dans certains pays s'avèrent néanmoins substantielles lorsqu'elles sont rapportées au litre de biocarburant produit. Là encore, la portion variable du soutien donne une indication de la marge d'augmentation des aides, bien que certaines s'inscrivent dans des limites budgétaires, en particulier au niveau des provinces ou des états.

Tableau 3: Taux moyens et variables de soutien par litre de biocarburant dans certains pays de l'OCDE (USD/litre)

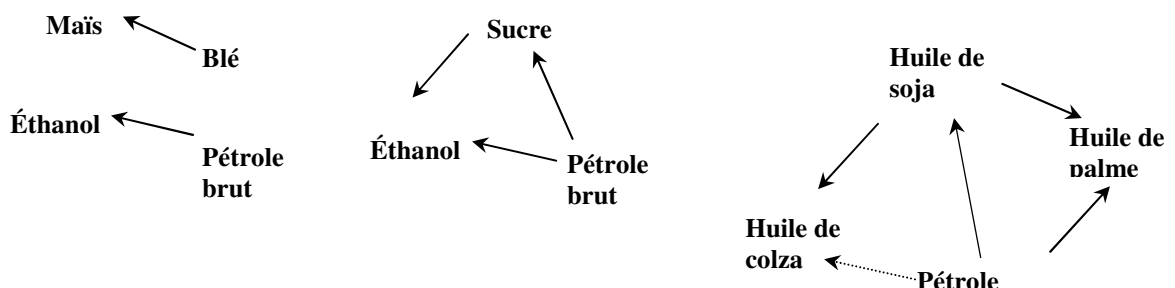
	Éthanol		Biodiesel		Observation
	Moyen	Variable	Moyen	Variable	
États-Unis	0,29-0,36	0,15-0,26	0,54-0,67	0,26-0,52	Inclut les aides fédérales et les aides des états. Variable selon les états.
UE	1,00	1,00	0,70	0,70	Inclut les aides de l'UE et des États membres. Varie selon les États.
Canada	0,40	0,00-0,20	0,20	0,00-0,40	Inclut les aides fédérales et provinciales. Varie selon les provinces.
Australie	0,40	0,30	0,40	0,30	
Suisse	0,60	0,60	1,00	0,60-2,00	

Source: Steenblik 2007

21. Parmi les principaux produits alimentaires et fourragers, la demande additionnelle de maïs (matière première utilisée pour la production d'éthanol) et de colza (utilisé pour la production de biodiesel) a sans doute eu l'impact le plus marqué sur les prix. C'est ainsi par exemple que sur une augmentation de près de 40 millions de tonnes de l'utilisation globale du maïs en 2007, environ 30 millions de tonnes ont été absorbés par les seules usines d'éthanol, principalement aux États-Unis, premier producteur et exportateur mondial de maïs. D'après les prévisions, plus de 30 pour cent des récoltes de maïs 2008 de ce pays seront détournées vers les distilleries d'éthanol, soit plus de 12 pour cent de la production mondiale de maïs. Au sein de l'Union européenne, le secteur du biodiesel aurait selon les estimations absorbé environ 60 pour cent de la production 2007 de colza des États membres, soit environ 25 pour cent de la production mondiale et 70 pour cent du commerce mondial de ce produit.

22. La question ne concerne pas seulement les quantités de produit agricole susceptibles d'être utilisées pour la production de biocarburants au détriment de l'alimentation humaine et animale, elle porte aussi sur les superficies cultivées susceptibles d'être détournées au profit de cultures destinées à la fabrication de biocarburants, au détriment d'autres cultures. Pour l'illustrer, la bonne tenue des prix du maïs depuis le milieu de 2006 a incité les agriculteurs aux États-Unis à étendre les surfaces plantées en maïs, lesquelles ont augmenté de près de 18 pour cent en 2007. Cette augmentation n'a été possible qu'en réduisant les surfaces cultivées en soja et, dans une moindre mesure, en blé. L'extension des surfaces de maïs, conjuguée à des conditions climatiques favorables, s'est traduite par une récolte 2007 exceptionnelle, qui a permis aux États-Unis de satisfaire à la fois la demande intérieure, y compris celle du secteur en hausse de l'éthanol, et les exportations. Toutefois, ce succès apparent s'agissant du maïs a masqué un autre phénomène important, à savoir la réduction des surfaces de soja et de blé et, partant, la baisse de la production qui a été l'une des causes de l'envolée des prix. Cette réaction en chaîne pourrait se répéter en 2008 mais en sens inverse cette fois. Les agriculteurs américains seraient en train de réduire leurs plantations de maïs au profit du soja et du blé en raison de leurs prix relatifs plus élevés. Or la demande de maïs du secteur éthanol devrait poursuivre sa progression, et si la production de maïs décline en 2008, les États-Unis pourront difficilement satisfaire la demande sur tous les fronts (alimentation humaine et animale, carburants et exportations) sans prélever sur leurs propres réserves de façon substantielle. L'éventualité d'un tel scénario sera surveillée de près dans la mesure où, en période de fortes tensions sur les marchés, il pourrait à nouveau entraîner une hausse des prix du maïs l'année prochaine. Dans les années qui viennent, en regard de la nouvelle législation américaine sur la sécurité et l'indépendance énergétique (Energy Independence and Security Act – EISA), la demande de maïs comme matière première pour la fabrication de biocarburant est pratiquement assurée d'augmenter fortement du fait des obligations d'incorporation.

Processus de détermination du prix sur les marchés des biocarburants*



*Le trait plein indique une signification au seuil de 5 pour cent, le trait pointillé une signification au seuil de 10 pour cent. La flèche indique le sens de la relation de causalité.

23. L'analyse des liens entre les prix hebdomadaires de l'essence, de l'éthanol, du maïs et du sucre, et entre le pétrole brut et des huiles végétales importantes comme l'huile de palme, de soja et de colza,¹² suggère qu'il existe des interactions statistiquement significatives entre les marchés concernés. Le schéma ci-dessus résume ces interactions et illustre les mécanismes empiriques d'influence mis en évidence par l'analyse. Il est apparu que les prix du pétrole brut sont déterminants pour l'équilibre à long terme des prix du sucre comme de l'éthanol au Brésil, de même qu'ils jouent un rôle décisif sur les marchés européens des huiles végétales, alors que les prix de l'huile de soja influent également sur les marchés de l'huile de palme et de colza.

24. L'« indépendance » des prix du maïs dans la problématique énergétique des États-Unis est un résultat quelque peu surprenant, en ce sens que les prix de l'énergie ne semblent pas jouer sur l'équilibre entre les marchés de céréales et que le prix du maïs n'a pas d'incidence sur la détermination du prix de l'éthanol, en dépit du fait que le prix de la matière première est la principale composante de la structure des coûts de l'éthanol. Les données disponibles suggèrent que sur l'ensemble de la période, d'autres « paramètres fondamentaux », notamment les politiques mises en oeuvre et les changements de politique sur les marchés des céréales et des biocarburants, ont joué un rôle plus important dans l'évolution des prix des céréales. Il est à noter que des écarts de court terme entre les prix des biocarburants et des matières premières sont à attendre du fait des ajustements à des situations très changeantes, sur les marchés de l'énergie comme des produits agricoles. À terme, au fur et à mesure de l'augmentation des capacités de production et du degré de substituabilité entre les biocarburants et les carburants fossiles du côté de la demande, les corrélations de prix devraient se renforcer.

25. *Le changement de structure de la demande:* Il est aujourd'hui largement admis que le développement économique et la hausse des revenus dans les pays en développement et émergents, conjugués à la croissance démographique et à l'urbanisation, ont eu pour effet de changer progressivement la structure de la demande de produits alimentaires. Du fait de la diversification de l'alimentation, les féculents sont délaissés au profit d'une plus forte consommation de produits carnés et laitiers, laquelle contribue à stimuler la demande de céréales fourragères et à accentuer les interactions entre différents produits alimentaires de base.¹³ Toutefois ces changements ne suffisent pas à rendre réellement compte de la flambée soudaine

¹² Les analyses ont été conduites à partir des données de prix relevés pour les produits de base suivants: céréales-éthanol-pétrole brut aux États-Unis, sucre-éthanol-pétrole brut au Brésil et huiles végétales-pétrole brut dans l'UE. En l'absence d'une série suffisamment longue de prix du diesel, le prix du pétrole brut lui-même a été considéré comme une variable de substitution adaptée pour appréhender l'impact sur le marché de l'énergie. Le choix des produits a été déterminé par leur poids dans les échanges internationaux et donc, par la probabilité de voir des chocs de prix se transmettre aux pays importateurs ainsi qu'à d'autres produits de base connexes.

¹³ Von Braun 2007 note que le PIB réel dans les pays d'Asie en développement « a progressé de 9 pour cent par an entre 2004 et 2006. L'Afrique subsaharienne a également enregistré une forte croissance économique d'environ 6 pour cent durant la même période ». Il note par ailleurs que « la population urbaine dans le monde a augmenté davantage que la population rurale; au cours des trois prochaines décennies, 61 pour cent de la population mondiale devrait vivre en milieu urbain.

des prix qui s'est amorcée en 2006.¹⁴ Il ne s'agit pas pour autant de sous-estimer l'influence que l'évolution des modes de consommation a pu exercer sur la baisse des niveaux des stocks de céréales et d'oléagineux au cours des dix dernières années et, donc, sur les chocs de prix observés, ni le rôle qu'elle pourrait jouer à l'avenir.¹⁵ Cela étant, il convient de noter que la consommation de produits alimentaires et fourragers reste soutenue en dépit des hausses de prix spectaculaires, ce qui tendrait à suggérer une incroyable inélasticité-prix de la demande, ou le relèvement du niveau de la demande, ou encore l'absence de transmission des hausses sur les marchés intérieurs. Il semblerait que ces trois phénomènes soient à l'œuvre et combinent leurs effets.

Autres facteurs à l'oeuvre

26. *Les transactions sur les marchés financiers:* Les politiques de libéralisation des marchés contribuent progressivement à une meilleure transparence des marchés agricoles. Les marchés des produits dérivés adossés aux marchés agricoles offrent une gamme toujours plus large d'instruments financiers destinés à diversifier les portefeuilles et réduire l'exposition au risque. L'abondance de liquidités dans certaines parties du monde, qui reflète des performances économiques favorables (notamment dans les économies émergentes), conjuguée à des taux d'intérêt faibles et à des prix du pétrole élevés, explique que ces marchés de produits dérivés agissent comme des aimants sur des spéculateurs soucieux de répartir leur risque et en quête de retours plus lucratifs. Cet afflux de liquidités, en particulier avant la crise mondiale du crédit et les turbulences qu'elle a occasionnées sur les marchés financiers, semble avoir influencé les marchés du disponible sous-jacents au point que les décisions des agriculteurs, des négociants et des transformateurs de produits agricoles en ont été affectées.

27. Une étude récente du FMI a analysé la nature de la relation entre ce type de flux financiers sur les marchés à terme et les cours au comptant de cinq produits de base, dont le sucre, le café et le coton. Les tests empiriques effectués ont montré que la relation de causalité à court terme allait en général dans le sens des cours au comptant vers ce type de flux financiers, ce qui implique que le renchérissement des prix au comptant est la « cause » et non le « résultat » de l'activité accrue des investisseurs (FMI 2006, Encadré 5.1). Une relation de causalité empirique de même nature a également été mise en évidence lorsqu'il existait des relations d'équilibre à long terme entre les variables concernées.¹⁶ Une étude plus récente de l'OCDE (OCDE 2008, p. 10) note que « la convergence des marchés à terme du maïs, du blé et du soja a parfois rencontré des problèmes ces dernières années, en d'autres termes le lien entre les prix au comptant et les prix à terme a pu se rompre occasionnellement. Cette rupture pourrait s'expliquer par un certain nombre de facteurs techniques, comme la capacité de stockage disponible dans la zone de livraison et les

¹⁴ Ce changement brutal est généralement imputé à la Chine et à l'Inde en raison de la taille de leur population et des taux élevés de croissance économique que ces pays ont enregistré. Or depuis 1980, les importations céréalières de ces deux pays reflètent une tendance à la baisse, de 4 pour cent par an en moyenne: leurs importations ont chuté de 14,4 millions de tonnes en moyenne au début des années 1980 à 6,3 millions de tonnes au cours des trois dernières années. De plus, la Chine continentale est exportatrice nette de céréales depuis la fin des années 1990, à la seule exception de la campagne 2004-2005. De même, l'Inde n'a été importateur net de céréales qu'une fois depuis le début du vingt-unième siècle, pendant la campagne 2006-2007.

Toutefois le cas des oléagineux est différent dans la mesure où les importations de graines oléagineuses, de farines et d'huiles de ces deux pays ont enregistré une progression significative depuis 1996. De fait, l'augmentation annuelle de la consommation totale de graines oléagineuses dans les deux pays durant la période 1996-2008 a été de près de 5 pour cent en moyenne, avec plus de 17 pour cent de hausse pour les farines (y compris l'équivalent farines des graines importées) et 12 pour cent pour les huiles (y compris l'équivalent huiles des graines importées). Malgré ces évolutions, rien ne permet d'affirmer que leurs importations ont brutalement augmenté et que cette hausse aurait contribué à la flambée des cours des graines oléagineuses, des farines ou des huiles qui a débuté à la mi 2007, après l'envolée des prix des céréales enregistrée un an auparavant.

¹⁵ De fait une étude récente note: « Les nouvelles politiques gouvernementales auront pour effet de ralentir, mais non d'empêcher la fin prochaine de l'autosuffisance céréalière de la Chine » (Trusted Sources).

¹⁶ L'étude conclut: « Cette conclusion s'accorde avec l'hypothèse selon laquelle les spéculateurs fournissent de la liquidité aux marchés et peuvent bénéficier des mouvements des cours, mais n'ont pas d'impact direct systématique sur les cours » (FMI *ibid.* p. 167).

incitations à recourir à l'arbitrage. » L'étude poursuit en particulier « Cela pourrait s'expliquer par l'inflation des cours à terme due à l'accroissement des positions longues prises par les investisseurs institutionnels. Se pourrait-il que la forte pression à la hausse exercée sur les cours à terme pèse d'un poids tel que le lien entre prix au comptant et à terme se rompe de temps à autre? »

28. La même étude observe par ailleurs que les écarts saisonniers plus ou moins prévisibles entre les cours au comptant et à terme s'atténuent, avant d'ajouter: « Si les positions longues importantes prises par les investisseurs institutionnels poussent à la hausse les cours à terme à des niveaux supérieurs à ceux garantis par les déterminants fondamentaux de l'offre et de la demande du marché au comptant, comme le suggère la part croissante de ces investisseurs dans les positions longues du marché, cela pourrait expliquer la faiblesse des fondements et les difficultés qui en découlent pour la fixation des prix au comptant du maïs, du blé et du soja » (OECD 2008 *ibid.*).

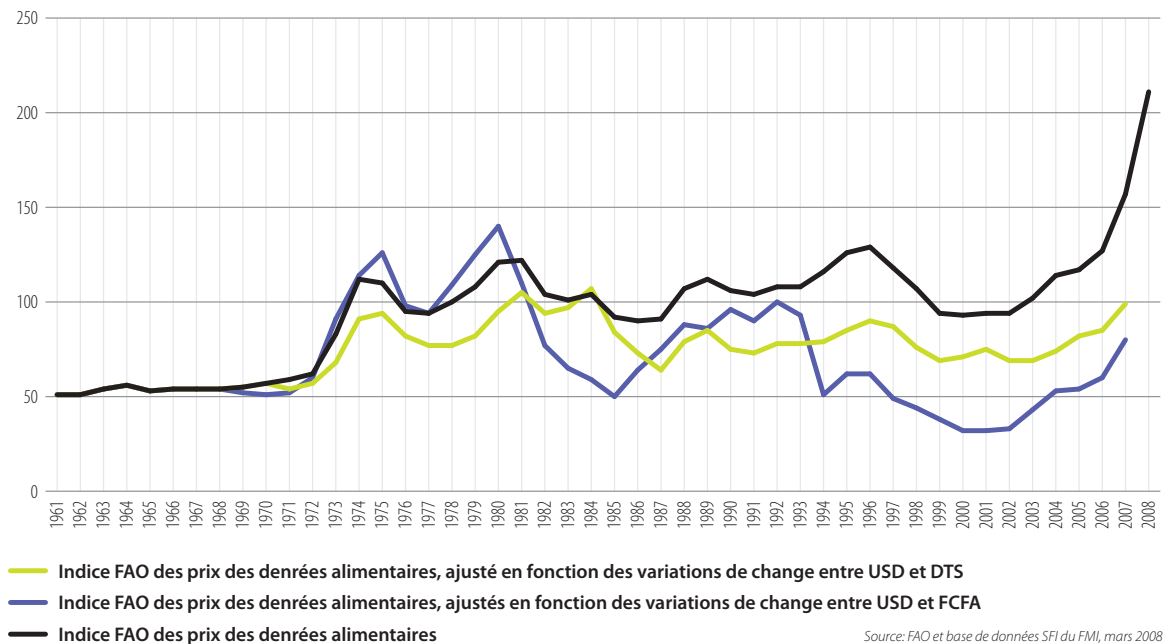
29. *Mesures à court terme et fluctuations des taux de change:* Après le début de la flambée des prix, certaines mesures visant à en réduire l'impact sur les consommateurs vulnérables, comme les interdictions à l'exportation et le relèvement des taxes à l'exportation, ont eu pour effet d'exacerber la volatilité à court terme des cours mondiaux. Ce phénomène a pu être observé récemment sur les marchés du riz, lorsque d'importants pays exportateurs ont décidé d'interdire les exportations pour protéger leurs propres consommateurs. La section sur les « politiques à mener face à la hausse des prix » propose une analyse plus détaillée de ces politiques.

30. Les prix de la plupart des produits agricoles sont libellés en USD, et le recul important du dollar par rapport à de nombreuses monnaies depuis quelques années a eu des répercussions majeures sur certaines évolutions des marchés agricoles. Pour les pays dont la monnaie s'est appréciée par rapport à l'USD, les importations de produits en provenance des États-Unis sont devenues moins chères, contribuant par là même à stimuler la demande pour ces produits d'origine américaine et à transformer la structure des échanges. La Figure 5 propose deux exemples dans lesquels l'indice FAO des prix alimentaires a été ajusté pour tenir compte des variations de taux de change entre l'USD et le franc CFA¹⁷ d'une part et les droits de tirage spéciaux (DTS) du Fonds monétaire international (FMI)¹⁸ d'autre part. Bien que les indices ajustés soient inférieurs à l'indice FAO des prix alimentaires (exprimé en USD) depuis le début des années 1980, tous trois reflètent la récente tendance à la hausse. Le degré de transmission aux marchés intérieurs des variations des cours mondiaux des produits individuels ainsi que les raisons de cette transmission sont analysés plus en détail dans la section sur « l'impact (transmission) des variations des cours mondiaux sur les marchés intérieurs ». Les effets réels des variations de taux de change pour un pays donné dépendent aussi de la structure de ses échanges, notamment de l'origine et de la destination de ses exportations et importations, et de ses taux de change bilatéraux avec ses partenaires commerciaux.

¹⁷ Le franc CFA est utilisé dans 14 pays d'Afrique centrale et occidentale: Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo en Afrique occidentale; et Cameroun, République centrafricaine, Tchad, République du Congo, Guinée équatoriale et Gabon en Afrique centrale. Bien que le franc CFA centrafricain et le franc CFA ouest-africain aient la même parité fixe par rapport à l'euro, l'une et l'autre monnaie ne peuvent être utilisées que dans leurs régions respectives.

¹⁸ Les droits de tirage spéciaux (DTS) sont un instrument de réserve internationale créé par le FMI en 1969 pour compléter les réserves officielles existantes des pays membres. La contre-valeur en USD du DTS est la somme pondérée des quatre monnaies dont se compose le DST, exprimées en USD, à savoir l'euro, le yen, la livre sterling et l'USD. Les pondérations appliquées aux monnaies du panier utilisées pour ce calcul sont révisées tous les cinq ans en fonction de leur importance relative dans les échanges et les systèmes financiers internationaux.

Figure 5 Indice FAO des prix des denrées alimentaires, ajusté en fonction des variations de change entre USD et DTS et FCFA



III. ÉVOLUTIONS FUTURES

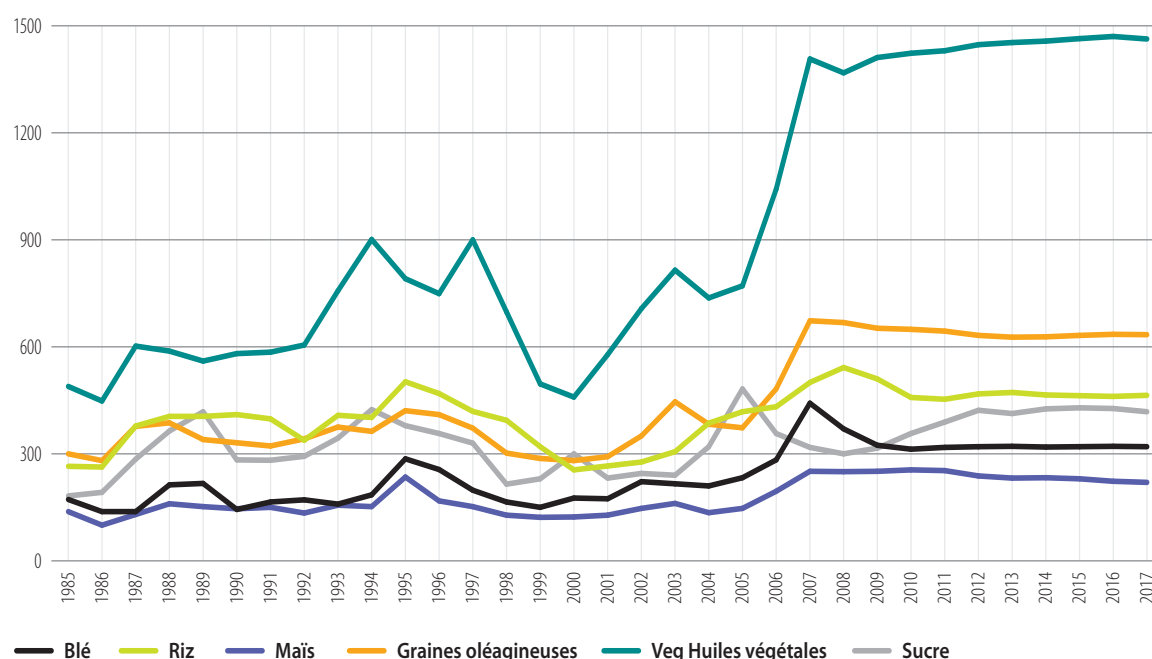
31. Les récentes tendances du marché relevées depuis 2006, et brièvement rappelées ci-dessus, semblent avoir été le produit de déséquilibres de court terme enregistrés sur certains marchés de produits de base - lesquels déséquilibres se sont répercutés sur les marchés avec lesquels il existait des liens étroits -, ainsi que d'un certain nombre d'autres facteurs dont l'influence sur les marchés pourrait se faire sentir plus longtemps. La capacité d'ajustement relativement rapide des marchés a déjà été démontrée par la réactivité de l'offre observée sur les marchés du maïs et du sucre, les hausses de production à l'échelle mondiale ayant contribué à tempérer les augmentations de prix sur le premier, et faire baisser les cours sur le second en 2007. De fait, les premières indications suggèrent que la production céréalière mondiale devrait augmenter de 2,6 pour cent en 2008, pour atteindre un niveau record de 2 164 millions de tonnes. Compte tenu des tensions qui continuent d'affecter de nombreux marchés de produits agricoles, malgré les perspectives positives de certains d'entre eux, et du faible niveau des stocks qui ont peu de chances de se reconstituer rapidement, la probabilité d'assister à de nouvelles envolées de prix et de voir la volatilité des prix s'installer par suite d'événements imprévus reste forte pour les campagnes à venir. Contrairement à d'autres épisodes de forte hausse des produits agricoles dont les effets se sont rapidement dissipés, l'envolée actuelle des prix risque de s'inscrire dans la durée. Un élément particulièrement significatif à cet égard est la possible persistance de la demande de biocarburants, laquelle sera fonction d'un certain nombre de facteurs, notamment:

- la poursuite de la hausse du prix du pétrole brut et le maintien des politiques de soutien au secteur des biocarburants;
- le développement et la commercialisation des matières premières de seconde génération pour la fabrication des biocarburants – la filière lignocellulosique qui n'entrerait pas en concurrence avec les produits agricoles en termes d'utilisation des terres – à un rythme suffisamment soutenu pour remplacer les matières premières de première génération.

D'autres facteurs importants joueront un rôle à plus long terme:

- la croissance démographique et l'accroissement des revenus, ainsi que l'intensification de l'urbanisation;
- l'incidence du changement climatique sur les rendements agricoles dans les différentes parties du globe;
- les contraintes pesant sur les ressources en terre et en eau; et
- la capacité à accroître les rendements agricoles grâce à l'utilisation plus efficace des technologies existantes¹⁹ et/ou l'adoption de nouvelles technologies.

Figure 6 Prix historiques et prix réels estimatifs de certains aliments et produits fourragers



32. L'OCDE et la FAO viennent de conclure leur exercice annuel d'établissement de projections de référence à moyen terme, à l'aide du cadre de modélisation AGLINK/COSIMO. Ce cadre a été récemment élargi pour incorporer des modules visant les secteurs du sucre et des biocarburants, dans le but de pouvoir évaluer l'effet des différentes politiques mises en œuvre dans le secteur des biocarburants. Sur la base de ces estimations, d'ici 2017 – par rapport à la moyenne des prix relevés durant la période 2005-2007, le prix réel du blé (déflaté de la VUM) augmentera de 2 pour cent, du riz de 1 pour cent, du maïs de 15 pour cent, des graines oléagineuses de 33 pour cent, des huiles végétales de 51 pour cent et du sucre de 11 pour cent

¹⁹ À titre d'exemple, pour montrer qu'il est possible d'augmenter les rendements dans les pays en développement en utilisant des technologies éprouvées, le Gouvernement de l'Inde note que les rendements actuels de blé, de riz et de canne à sucre dans des états sélectionnés sont en moyenne inférieurs de 23, 26 et 31 pour cent respectivement, aux rendements obtenus par les agriculteurs appliquant les meilleures pratiques dans ces états, et inférieurs de 80, 205 et 117 pour cent, respectivement, aux rendements obtenus en appliquant des pratiques améliorées. Il ressort de ces données que les pays en développement ont un potentiel de croissance de leur production sans extension des superficies cultivées ni recours à des technologies nouvelles. Cela étant, il est clair que les mesures à mettre en œuvre pour y parvenir ne peuvent être dissociées des difficultés qui entravent le processus de développement agricole dans ces pays. Ce processus, s'il était simple, aurait déjà été mené à bien.

(voir Figure 6).²⁰ De plus, les prix réels moyens de tous ces produits sans exception resteront vraisemblablement supérieurs aux niveaux relevés durant la période 1985-2007.

IV. EFFETS PROBABLES DE LA HAUSSE DES PRIX ALIMENTAIRES

33. Les fortes hausses des prix des carburants et des denrées alimentaires ont des répercussions importantes sur les pays et les populations. Les manifestations les plus visibles de cet impact économique sont les troubles sociaux et les émeutes de la faim survenues récemment sur la plupart des continents, principalement dans les zones urbaines dont les habitants ont subi de plein fouet les effets de la flambée des prix alimentaires et la hausse du carburant. Les files d'attente interminables devant les magasins subventionnés et la valse des étiquettes sur la quasi totalité des denrées alimentaires, pas seulement sur les produits de base, sont devenues quotidiennes. Plusieurs pays importateurs participent à des « achats dits de panique » pour s'assurer des approvisionnements adéquats et constituer des stocks intérieurs des principales céréales. Dans le même temps, les efforts engagés par de grands pays exportateurs pour contenir les prix intérieurs des céréales, et interdire ou imposer de sérieuses restrictions à l'exportation, ont encore contribué à exacerber les tensions sur les marchés mondiaux. Les pays les moins développés sont les plus vulnérables en raison de leur niveau élevé de pauvreté et d'insécurité alimentaire, et du fait qu'une fraction importante de leur population consacre 70 à 80 pour cent de ses revenus à l'alimentation.

34. Bien moins visibles mais tout aussi importants sont les choix difficiles auxquels sont confrontés les ménages, les plus pauvres en particulier, à cause de l'érosion rapide de leur pouvoir d'achat. Pour ces catégories de population, le risque d'insécurité alimentaire et de malnutrition accrues est élevé car ces ménages doivent renoncer à des sources plus coûteuses de protéines et à d'autres aliments riches sur le plan nutritionnel, et dépendre de denrées alliant apport énergétique élevé et faible coût pour avoir un minimum de productivité. Les ménages pauvres sont contraints de sacrifier les dépenses de santé, d'éducation et autres dépenses hors alimentation. Dans le même temps, le renchérissement des prix représente une occasion unique de relancer l'investissement agricole et d'améliorer la productivité de ce secteur dans les pays en développement.

35. Des mesures politiques et des actions concrètes doivent être engagées d'urgence par les gouvernements et leurs partenaires de développement dans le monde entier, pour tirer parti des effets positifs de la hausse des prix alimentaires et en atténuer les effets négatifs. La FAO recommande l'adoption immédiate d'une approche sur deux fronts visant à (i) atténuer les effets du renchérissement des prix des produits alimentaires et des carburants par des transferts directs et des filets de sécurité, tout en (ii) appliquant des politiques et des programmes de promotion du développement agricole et rural tant à court terme qu'à long terme.

²⁰ Les principales hypothèses sur lesquelles reposent les projections de référence sont les suivantes: une croissance démographique et économique plus faible mais soutenue continuera de sous-tendre la demande; l'inflation ne connaîtra pas de pic majeur malgré la persistance des prix élevés du pétrole, qui devraient enregistrer une légère hausse pendant la période considérée pour passer de 90 USD le baril en 2008 à 104 dollars d'ici 2017; les conditions restent favorables à une croissance soutenue de la production de biocarburants, les derniers changements de politiques dans l'Union européenne et aux Etats-Unis n'étant pas pris en compte; l'USD se raffermira par rapport à la plupart des monnaies; les politiques agricoles et commerciales en place au début de 2008 le resteront jusqu'à la fin de la période de projection; et les biocarburants de seconde génération ne deviendront pas économiquement viables à une échelle significative.

A. EFFETS SUR LES PAYS

36. La flambée des prix alimentaires et des carburants menace la stabilité macroéconomique et la croissance économique, en particulier dans les pays à faible revenu, importateurs nets. Le Tableau 4 recense 22 pays en développement particulièrement vulnérables en raison de hauts niveaux de sous-alimentation chronique (plus de 30 pour cent) conjugués à une forte dépendance vis-à-vis des importations de produits pétroliers (100 pour cent dans la plupart des pays) ainsi que, dans de nombreux cas, des importations de céréales (riz, blé et maïs) pour leur consommation intérieure. Des pays comme l'Érythrée, le Niger, les Comores, le Botswana, Haïti et le Libéria sont particulièrement vulnérables parce qu'ils cumulent ces trois facteurs de risque dans des proportions très élevées.

Table 4: Importateurs net de produits pétroliers et de céréales majeures en pourcentage de la consommation apparente intérieure – classés par ordre de prévalence de la sous-alimentation

Pays	Pétrole % importé ¹	Céréales % importé ²	% sous- alimentation ³
Érythrée	100	88	75
Burundi	100	12	66
Comores	100	80	60
Tadjikistan	99	43	56
Sierra Leone	100	53	51
Libéria	100	62	50
Zimbabwe	100	2	47
Éthiopie	100	22	46
Haïti	100	72	46
Zambie	100	4	46
République centrafricaine	100	25	44
Mozambique	100	20	44
Tanzanie	100	14	44
Guinée-Bissau	100	55	39
Madagascar	100	14	38
Malawi	100	7	35
Cambodge	100	5	33
Corée, RPD	98	45	33
Rwanda	100	29	33
Botswana	100	76	32
Niger	100	82	32
Kenya	100	20	31

¹Source: Energy Information Administration *International Energy Annual 2005*, Washington DC., US. Couvre les produits pétroliers bruts et raffinés.

²Source: FAOSTAT, *Archives Commodity Balance Sheets*. Moyenne 2001-03 pour le blé, le riz et le maïs.

³Source: FAOSTAT, Statistiques de sécurité alimentaire, Prévalence de la sous-alimentation dans la population totale (2002-2004 préliminaire): www.fao.org/es/ess/faostat/foodsecurity

Incidence sur la facture des importations vivrières

37. Des hausses substantielles du coût global des importations de produits alimentaires sont déjà intervenues, portant à 812 milliards d'USD la facture totale des importations en 2007 (tableau 5), soit une augmentation de 29 pour cent par rapport à l'année précédente et un niveau record. Les pays en développement dans leur ensemble pourraient être confrontés à une augmentation de 33 pour cent du coût global de leurs importations de denrées alimentaires,

survenant juste après une hausse de 13 pour cent l'année précédente. Les pays les moins avancés (PMA) et les pays à faible revenu en déficit vivrier (PFRDV) ont subi des hausses du même ordre. La hausse persistante du coût des importations vivrières pour ces deux groupes de pays vulnérables est alarmante. Aujourd'hui, ce coût pourrait bien doubler par rapport à 2000. Et dans la mesure où la flambée des prix des céréales a été plus marquée durant le second semestre 2007, les résultats sont plus frappants encore si l'on prend comme base de comparaison l'année de commercialisation. Sur cette base, la facture des importations céréalières des PFRDV devrait augmenter de 56 pour cent entre 2006/2007 et 2007/2008.

Tableau 5: Projections des factures d'importations vivrières totales et des importations de produits alimentaires de base (millions USD)

	Monde		PED		PMA ¹		PFRDV ²	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Total produits alimentaires	630 135	812 743	190 975	253 626	13 822	17 699	88 577	119 207
Céréales	186 794	268 300	74 615	100 441	6 101	8 031	31 363	41 709
Huiles végétales	70 822	114 077	34 831	55 658	1 948	3 188	22 919	38 330
Produits laitiers	45 572	86 393	13 593	25 691	824	1 516	5 079	9 586
Viande	78 704	89 712	17 064	20 119	872	1 079	6 295	8 241
Sucre	33 024	22 993	13 892	11 904	1 755	1 320	7 598	4 782

¹Pays les moins avancés

²Pays à faible revenu en déficit vivrier

38. Sur la base des prévisions actuelles, la part globale des importations céréalières des pays d'Afrique est d'environ 22 pour cent, tandis que leur part des exportations s'élève approximativement à 3 pour cent. Malgré la hausse des cours mondiaux des céréales, les importations en Afrique en 2007/2008 devraient augmenter de 2,5 millions de tonnes pour atteindre un total de 55 millions de tonnes, du fait d'importations accrues de blé et de maïs, en particulier au Maroc et au Nigeria qui ont enregistré de faibles récoltes en 2007. Bien que le niveau de ces importations soit supérieur à celui de 2006/2007, il se situe en dessous des pics de 2004/2005 et 2005/2006, avec des importations céréalières qui excédaient 56 millions de tonnes. Selon les prévisions, les importations totales de blé en Afrique devraient s'élever à 29 millions de tonnes, soit une augmentation de 1,2 million de tonnes par rapport à la saison précédente. Les importations totales de céréales secondaires (composées principalement de maïs et d'orge) sont estimées à 16,6 millions de tonnes, en hausse de 1 million de tonnes par rapport à 2006/2007. Les importations de riz sont évaluées à 9,6 millions de tonnes, soit une augmentation marginale par rapport à l'année précédente.

Hausse des prix alimentaires et déficit des comptes courants

39. Dans certains pays pauvres, l'augmentation de la facture des importations vivrières pourrait creuser profondément le déficit de la balance courante, et par là affecter aussi d'autres variables macroéconomiques comme le taux de change, la situation des réserves de la banque nationale ou l'endettement de ces pays.

40. Le tableau 6 montre que, pour sept pays sur un échantillon de 86 pays à faible revenu et revenu intermédiaire inférieur, l'augmentation attendue de la facture des importations céréalières en 2007/2008 par rapport à 2006/2007 en pourcentage du PIB 2007 est supérieure à 3 pour cent.²¹ Cela implique un accroissement du déficit courant de ces pays, en pourcentage du PIB, de plus de trois points.²² Pour sept autres pays, la hausse attendue s'établit entre 2 et 3 pour cent, tandis que pour les 72 pays restants, la hausse anticipée de la facture des importations vivrières est inférieure à 2 pour cent du PIB.

Tableau 6. Distribution des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire inférieur en fonction de la position de leur balance courante et des prévisions de hausse de la facture des importations céréalières

Variation estimée de la facture des importations céréalières (% du PIB):	Balance des comptes courants (% du PIB)				
	Moyennes (2004-2007)				
	Très large déficit >10 %	Large déficit 5-10 %	Déficit modéré 0-5 %	Excédent	Nombre total de pays
Nombre de pays					
<1 %	5	6	20	22	53
1-2 %	4	8	3	4	19
2-3 %	2	1	2	2	7
>3 %	2	2	3	0	7
Total pays	13	17	28	28	86
Variation moyenne de la facture des importations céréalières (% du PIB)	1,5 %	2,2 %	1,1 %	0,4 %	1,1 %
Sources: FMI (Statistiques financières internationales et estimations tirées de Perspectives de l'économie mondiale) pour le PIB en dollars courants et la balance courante. Estimations FAO pour 2006/07 et 2007/08 de la facture des importations céréalières. L'interprétation des données est illustrée par l'exemple suivant: La première entrée (5) indique que dans 5 pays où le déficit courant préexistant, en pourcentage du PIB, était supérieur à 10 pour cent, le coût additionnel des importations céréalières en 2007-2008 est inférieur à 1 pour cent.					

41. Les pays vulnérables d'un point de vue macroéconomique sont représentés dans le coin inférieur gauche du tableau 6. Il s'agit des pays qui souffrent déjà d'importants déficits courants et dont la facture des importations céréalières devrait enregistrer des hausses relatives supérieures. Le tableau montre que 19 pays accusent déjà des déficits importants (> 5 pour cent du PIB) et seront confrontés à une hausse de plus d'1 pour cent de la facture de leurs importations céréalières. Parmi ces 19 pays, sept (Gambie, Jordanie, Libéria, République de Moldavie, Mauritanie, Niger et Zimbabwe) se trouvent dans la situation la plus vulnérable, avec des déficits courants très élevés et une hausse estimée du coût de leurs importations céréalières supérieure à

²¹ L'échantillon comprend tous les pays à faible revenu et revenu intermédiaire inférieur dont la population dépasse 1 million d'habitants et pour lesquels la FAO dispose de prévisions sur les importations céréalières. Sur les 86 pays, 67 sont des PFRDV au sens de la FAO.

²² Il s'agit là d'un indicateur approximatif des variations de la balance courante. Il repose sur l'hypothèse que la valeur en dollars des exportations reste constante, et que le solde de la facture des importations est aussi inchangé.

2 pour cent. La balance des paiements de ces pays pourrait connaître de graves problèmes du fait de la hausse des prix alimentaires. Il existe également une corrélation entre vulnérabilité macroéconomique et insécurité alimentaire. Parmi les 19 pays affectés par d'importants déficits courants et une hausse annoncée du coût de leurs importations céréalières supérieure à 1 pour cent, 11 ont des taux de sous-alimentation supérieurs à 20 pour cent, ce qui signifie qu'une personne sur cinq ne reçoit pas la ration calorique minimum nécessaire pour rester en bonne santé en ayant une activité physique modérée. D'un point de vue macroéconomique, quatre des sept pays les plus vulnérables présentent des taux de sous-alimentation de 29 pour cent et plus.

Impact (transmission) des variations des cours mondiaux sur les marchés intérieurs

42. L'impact des hausses de prix sur les économies intérieures des pays exportateurs et importateurs dépendra, *entre autres choses*, du degré de transmission, ces dernières années, des variations des cours mondiaux des céréales aux économies nationales. Les politiques publiques visant à éviter les chocs de prix intérieurs²³ et l'affaiblissement de l'USD par rapport à de nombreuses monnaies (notamment l'euro et le franc CFA) tendent à réduire l'effet de transmission des cours mondiaux aux marchés intérieurs. Le tableau 7 montre que l'appréciation des taux de change en termes réels au cours des dernières années a très largement touché différents types de pays (classés en fonction de leur revenu selon la classification de la Banque mondiale). La transmission des prix des marchés mondiaux aux marchés intérieurs, ainsi que les mécanismes affectant cette transmission, sont analysés ci-après.

Tableau 7: Appréciation en termes réel du taux de change des monnaies nationales par rapport à l'USD, 2003 à 2007, en fonction de la typologie des revenus de la Banque mondiale

Classe de revenu	(%)
Revenu faible	16
Revenu intermédiaire inférieur	14
Revenu intermédiaire supérieur	19
Revenu élevé	12

Source des données brutes: USDA (2008). Le calcul est une simple moyenne de tous les pays inclus dans une classe de revenu donnée, pour lesquels les données sont disponibles

*Le riz en Asie*²⁴

43. L'analyse de la transmission des prix du riz dans sept grands pays d'Asie est révélatrice. Sur le tableau 8, la colonne (1) montre la hausse des prix cumulée en USD entre le quatrième trimestre 2003 et le quatrième trimestre 2007, tandis que la colonne (2) montre l'augmentation des cours mondiaux en termes réels en monnaie nationale durant la même période. Une comparaison des colonnes (1) et (2) fait apparaître que les variations de la colonne (2) sont sensiblement inférieures à celles de la colonne (1) pour la plupart des pays, bien que la variation soit positive pour tous les pays.

44. La colonne (3) indique les variations cumulées en prix intérieurs réels au niveau du consommateur. Il apparaît que pour plusieurs pays, ces variations sont inférieures à celles de la colonne (2). Ces pays ont eu recours à diverses politiques de produit pour isoler leur économie nationale des à-coups des marchés internationaux. L'Inde et les Philippines, par exemple, ont mis en œuvre une politique publique de stockage, d'achats et de distribution ainsi que des restrictions au commerce international. Le Bangladesh a imposé des droits de douane variables sur le riz pour stabiliser les prix intérieurs. Le Vietnam applique des restrictions à l'exportation de toute nature.

²³ Pour plus de détails, se reporter à la dernière section du présent rapport.

²⁴ La présente section se fonde sur les travaux de Dawe (2008).

45. D'autres pays, notamment la Chine et la Thaïlande, se sont contentés de laisser l'essentiel des variations des cours mondiaux (après prise en compte de l'appréciation de leur monnaie) se répercuter sur les marchés intérieurs.²⁵ Dans d'autres pays encore, sont intervenues des hausses de prix intérieurs sans relation avec les à-coups des marchés mondiaux. En Indonésie par exemple, les prix intérieurs ont fait un bond de 23 pour cent en raison des restrictions à l'importation entre octobre 2005 et mai 2007, période durant laquelle les cours mondiaux ont reculé de 20 pour cent en valeur réelle en rupiahs.

46. Une conclusion essentielle s'imposer à la lecture du tableau 8 (colonne 4), à savoir que pour tous les pays de l'échantillon à l'exception de la Chine, la variation en pourcentage de la colonne (3) est inférieure à 60 pour cent de celle présentée dans la colonne (1). La moyenne des sept pays montre qu'un tiers environ de la hausse des prix réels en dollars a été transmis aux marchés intérieurs. Cette conclusion est conforme aux travaux de Sharma (2002) qui a montré que pendant la flambée des prix de 1995-1996, l'élasticité de la transmission dans les pays d'Asie a été généralement faible, en particulier pour le riz.

47. Cependant, les cours mondiaux du riz ont connu une nouvelle envolée au cours du premier trimestre 2008, de 378 USD la tonne en moyenne en décembre à plus de 700 USD la tonne fin mars, en valeur nominale, et provoqué de substantielles hausses de prix sur les marchés intérieurs. Au Bangladesh, les prix de gros ont augmenté de 38 pour cent entre décembre 2007 et mars 2008, et aux Philippines, de plus de 30 pour cent entre octobre 2007 et avril 2008. Les prix de détail en Inde ont augmenté en moyenne de 18 pour cent entre octobre 2007 et mars 2008.

²⁵ La Thaïlande applique une politique d'intervention en ce qui concerne les achats et le stockage, mais pratique par ailleurs largement une politique de libre commerce du riz. La Chine, en dépit des restrictions imposées aux négociants privés, a laissé les variations des cours internationaux se répercuter plus ou moins intégralement sur les prix intérieurs, au moins jusqu'à la fin de 2007.

ENCADRÉ 1**Défier la malédiction des ressources: la flambée des prix des produits agricoles peut déboucher sur une croissance durable**

La flambée actuelle des prix des produits de base (agricoles et non-agricoles) crée des occasions pour les gouvernements comme pour le secteur privé des pays exportateurs d'accroître leurs revenus. Dans le même temps, le défi pour les gouvernements est d'optimiser l'affectation de ces profits inattendus entre consommation et investissement. Les décisions prises pendant l'envolée des prix sont donc déterminantes pour la croissance économique en période de prix peu élevés.

Plusieurs études ont mis en évidence une « malédiction des ressources », un phénomène observé dans les pays dotés de ressources naturelles abondantes qui tendent à avoir une croissance plus lente que les pays qui en sont dépourvus. Toutefois les travaux les plus récents soulignent que l'impact sur la croissance à long terme varie selon le type de produit d'exportation (Collier et Goderis, 2007; Collier, 2007). Dans le contexte africain en particulier, la malédiction des ressources concerne principalement la flambée des prix du pétrole et des produits de base non-agricoles, alors que la hausse des cours des produits agricoles pourrait de fait déboucher sur une plus forte croissance économique, à court et long terme.

Lorsque le secteur public tire une partie importante de ses revenus des taxes sur les produits non-agricoles aux prix volatiles, les études mettent en évidence une allocation déséquilibrée de ces recettes, qui favorise la consommation à court terme ou des investissements relativement improductifs plutôt que l'épargne et des investissements sains susceptibles de soutenir l'économie lorsque les cours baissent. Il en résulte que la croissance à court terme s'inverse lorsque les prix accusent une tendance à la baisse de long terme.

À l'inverse, les produits agricoles d'exportation font concurrence à d'autres cultures en termes d'accès à la terre et à d'autres facteurs de production, limitant par là-même les occasions d'exploiter la rente. En outre, les agriculteurs prennent des décisions d'investissement et de dépenses par rapport aux revenus additionnels générés par une forte hausse du prix d'un produit agricole en prenant en compte les modes de consommation à long terme, les opportunités d'investissement, etc. Ce processus tend à favoriser à la fois la croissance à court et à long terme.

En termes de politique économique, il s'ensuit que la flambée actuelle des prix des produits agricoles offre une occasion majeure de stimuler à la fois la croissance à court terme et à long terme à condition de ne pas, imprudemment, en annuler les bénéfices par les taxes et, pour le secteur public, de fournir les ressources nécessaires sous la forme de biens publics permettant d'accroître la productivité agricole.

**Tableau 8: Variations cumulées des prix réels du riz en pourcentage,
4e trimestre 2003 – 4e trimestre 2007**

Pays	(1) Prix mondiaux (USD)	(2) Prix mondiaux (MN)	(3) Prix intérieurs (MN)	(4) Transmission (%) = (3)/(1)
Bangladesh	56	55	24	43
Chine	48	34	30	64
Inde	56	25	5	9
Indonésie	56	36	23	41
Philippines	56	10	3	6
Thaïlande	56	30	30	53
Vietnam	39	25	3	11

Notes: Les données pour la Chine comparent 2003 et 2007 (en base annuelle). Les données pour le Vietnam comparent 2003 et 2006 (en base annuelle). MN signifie « monnaie nationale ».

48. Le tableau 9 montre que les variations en pourcentage des prix à la production et à la consommation sont étonnamment similaires dans les pays d'Asie analysés, ce qui donne à penser que les marchés sont bien intégrés et que les variations de prix à un niveau donné du système de commercialisation se répercutent aux autres niveaux.

**Tableau 9: Variations en pourcentage des prix intérieurs réels à la production et à la consommation
4e trimestre 2003 – 4e trimestre 2007**

Pays	Produit	Producteur	Consommateur
Bangladesh	Riz	8	2
Bangladesh	Blé	42	39
Chine	Riz	28	30
Indonésie	Riz	28	32
Philippines	Maïs	9	5
Philippines	Riz	7	3

Notes: Les données pour l'Indonésie comparent le 1er trimestre 2003 et le 1er trimestre 2007. Les données pour le Bangladesh comparent le 4e trimestre 2003 et le 4e trimestre 2006. Les données pour la Chine comparent 2003 et 2007 (en base annuelle).

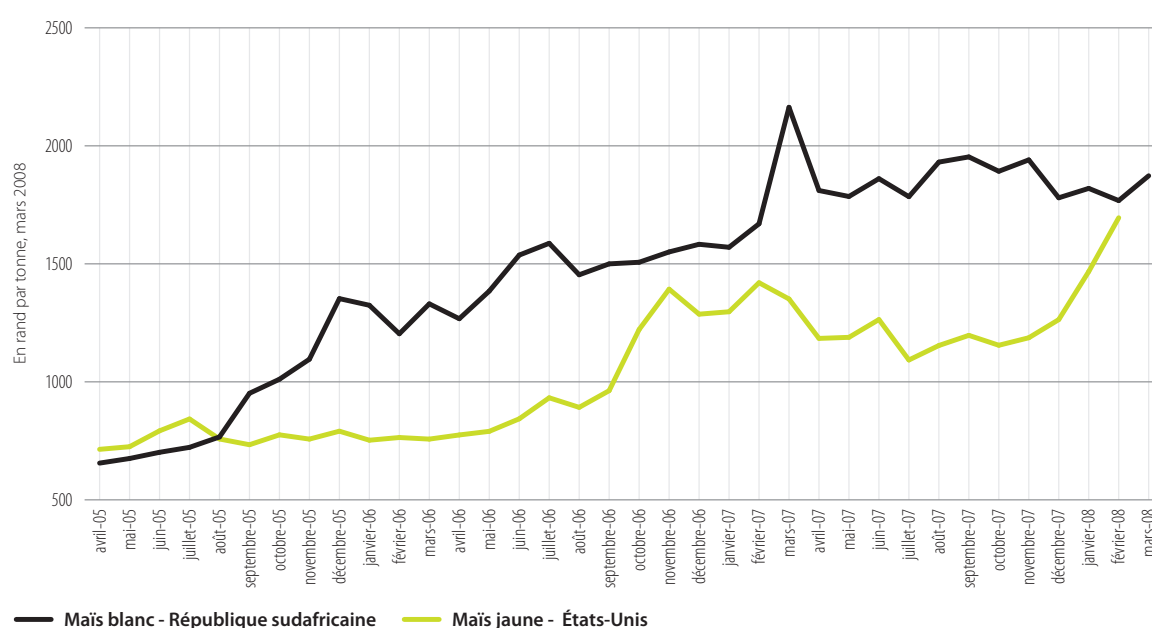
Le maïs blanc en Afrique australe ²⁶

49. Comme dans le cas du riz en Asie, la transmission des marchés internationaux de maïs jaune aux marchés nationaux ou régionaux de maïs blanc en Afrique australe a été très imparfaite. D'un côté ce phénomène n'est pas surprenant puisque le maïs blanc est principalement destiné à la consommation humaine alors que le maïs jaune est utilisé pour l'alimentation animale ou la fabrication d'éthanol. De l'autre, ces deux produits sont potentiellement interchangeables au niveau de la production (comme cela s'est produit au Mexique lorsque les cours du maïs des États-Unis ont augmenté) et de la consommation (au profit de l'alimentation animale). La

²⁶ La présente analyse s'appuie sur les travaux de Gunjal et Dawe (2008).

représentation graphique des prix du maïs jaune américain à l'exportation (exprimés en rands sud-africains en valeur réelle) ne semble pas suivre fidèlement les variations des prix du maïs blanc sud-africain (voir figure 7). À cela deux explications possibles – la première tient à la différence entre les deux produits, la seconde au fait que les prix du maïs blanc sont étroitement dépendants des fluctuations des approvisionnements en Afrique du Sud et dans d'autres pays de la région. Entre avril 2005 et avril 2006, par exemple, les prix du maïs blanc ont pratiquement doublé en Afrique du Sud (en raison principalement d'une sécheresse qui a occasionné une baisse de plus de 40 pour cent des récoltes), alors que le maïs jaune américain connaissait des hausses de prix très modérées. Plus récemment, les cours du maïs américain se sont envolés entre novembre 2007 et février 2008, en raison partiellement de la forte demande du secteur des biocarburants, alors que les cours du maïs sud-africain sont restés stables durant cette période.

Figure 7 Prix d'exportation en gros du maïs blanc de République sudafricaine et du maïs jaune des États-Unis (en rands réels de la République sudafricaine par tonne), janvier 2003 à mars 2008



50. Il est intéressant de noter que la corrélation entre les prix du maïs blanc dans les petites économies de la région (Malawi, Mozambique et Zambie) et les prix relevés en Afrique du Sud semble imparfaite. De plus, un examen attentif des données semble indiquer que la poussée récente des prix au Malawi et au Mozambique a débuté juste avant une hausse similaire mais plus limitée des cours du maïs des États-Unis. Les marchés du maïs en Afrique australe ne peuvent à l'évidence rester totalement déconnectés des marchés mondiaux à long terme, mais à court terme, les politiques commerciales nationales, les politiques publiques d'achats et de distribution ainsi que le manque d'infrastructures adéquates semblent jouer un rôle important dans la détermination des prix intérieurs. Dans des pays comme le Lesotho, le Swaziland, le Botswana et le Zimbabwe, qui importent du maïs en grandes quantités pour satisfaire la demande intérieure, l'effet de transmission des prix de l'Afrique du Sud, principal exportateur de la région, a été beaucoup plus marqué.

Le blé en Amérique latine

51. L'Argentine et le Chili présentent des situations contrastées. L'un et l'autre sont des pays à revenu intermédiaire supérieur et disposent d'infrastructures relativement bonnes. Leur monnaie s'est appréciée par rapport au dollar EU au cours des dernières années. Or le Chili importe une grande partie du blé qu'il consomme, alors que l'Argentine est un des principaux pays exportateurs de blé. Autre élément plus significatif s'agissant de transmission des prix, le Chili poursuit une politique commerciale très ouverte alors que l'Argentine est nettement plus interventionniste.

52. Du fait de l'appréciation de leur taux de change, les cours mondiaux exprimés en prix réels en monnaie nationale ont enregistré une progression plus lente au Chili et en Argentine que sur les marchés mondiaux. Si l'on compare le quatrième trimestre 2007 au quatrième trimestre 2003, les cours mondiaux du blé ont augmenté de 91 pour cent en valeur réelle en USD. Toutefois, en pesos chiliens, la hausse a été de 50 pour cent seulement, et de 68 pour cent en pesos argentins.

53. Les prix intérieurs du blé au Chili suivent très étroitement les cours internationaux, comme il est indiqué à la figure 8, alors que l'Argentine impose des taxes à l'exportation pour contenir les prix intérieurs en même temps qu'elle a recours aux licences d'exportation pour influencer les échanges. La figure 9 montre ainsi que les prix intérieurs du blé sont constamment inférieurs aux prix internationaux de référence. Par ailleurs, face à la hausse des cours mondiaux du blé, l'Argentine a intensifié son recours à ce type d'instruments pour réguler le commerce, le résultat étant que l'écart entre les prix intérieurs et les cours mondiaux s'est encore creusé ces dernières années.

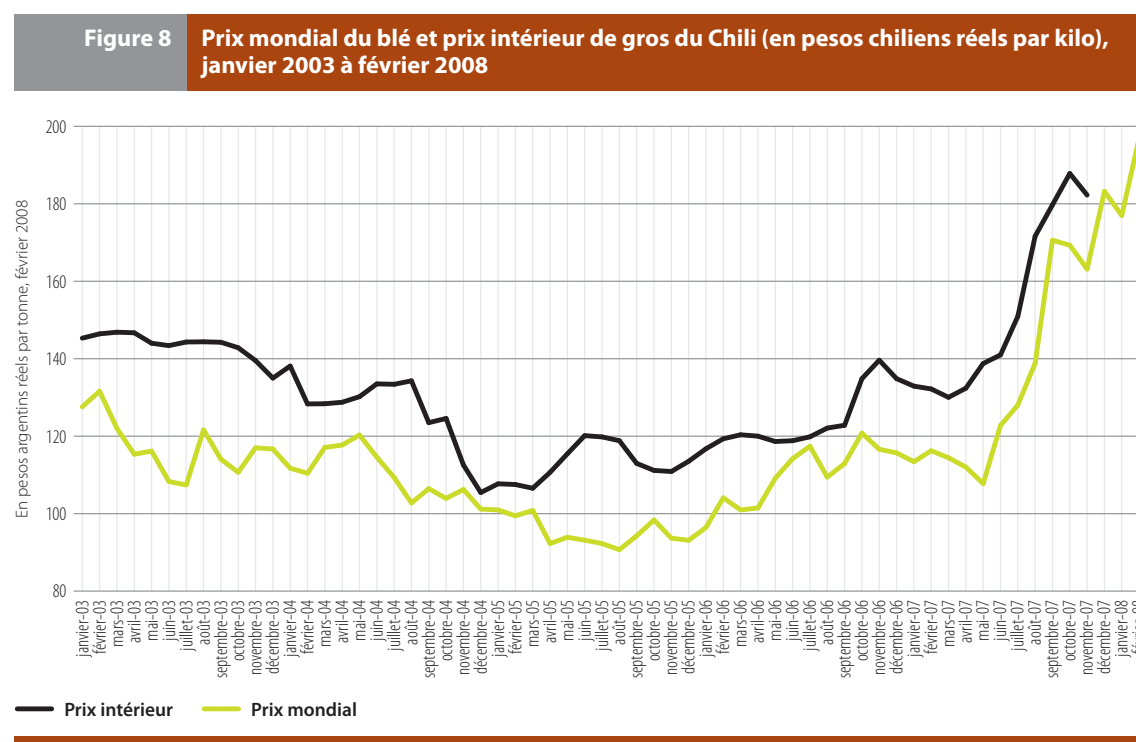
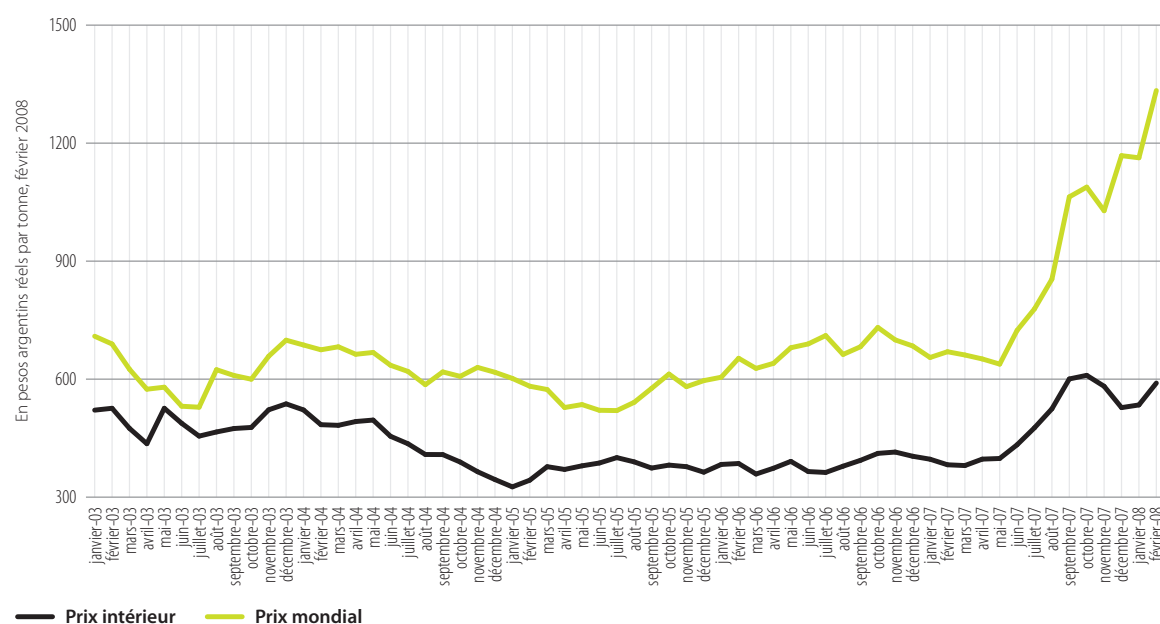


Figure 9 Prix mondial du blé et prix intérieur de gros de l'Argentine
(en pesos argentins réels par tonne), janvier 2003 à février 2008



Effets de la hausse des prix alimentaires sur l'indice des prix à la consommation

54. Les données sur l'inflation des prix alimentaires sont un moyen de mesurer les variations de prix intervenues sur le marché intérieur. Une des faiblesses de cette approche tient au fait que les aliments consommés par les ménages pauvres peuvent être très différents du panier-type utilisé pour le calcul de l'indice des prix à la consommation (IPC). Ces données permettent néanmoins d'estimer les effets agrégés des hausses de prix sur un large éventail de produits alimentaires, et elles sont par ailleurs périodiquement disponibles pour de nombreux pays. Cette approche est utile dans la mesure où les hausses affectent un très grand nombre de produits différents (voir tableau 10).

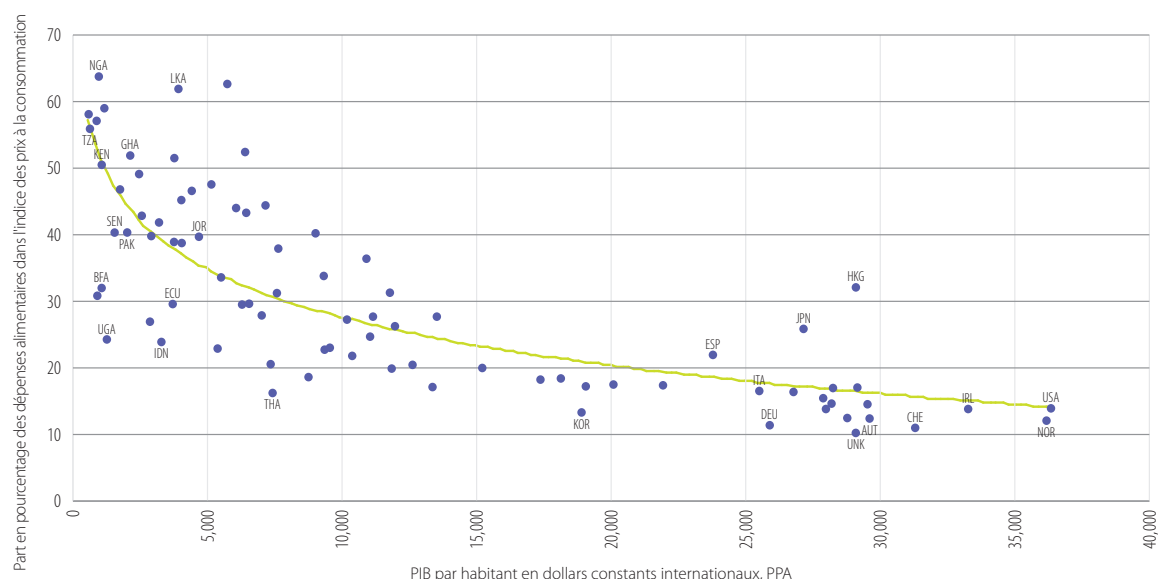
Tableau 10: Synthèse des variations de prix intérieurs des principaux aliments de base relevées dans 45 pays en développement

Produits	Cotations de prix à la consommation de 45 pays indiquant des <i>hausse</i> s de 0-75 %			Cotations de prix à la consommation de 45 pays indiquant des <i>baiss</i> es		
	01/2006 à 01/2007	01/2007 à 01/2008	01/2008 à 03/2008	01/2006 à 01/2007	01/2007 à 01/2008	01/2008 à 03/2008
Riz	67	72	65	27	15	29
Blé	57	69	57	36	18	40
Maïs	60	71	52	26	16	37
Racines	43	65	52	39	28	42
Huiles végétales	72	75	63	23	2	24
Légumineuses	67	59	70	20	32	23
Lait	70	90	49	26	3	46
Viande	69	76	49	29	17	46
Oeufs	58	70	49	33	25	43
Poisson	62	62	43	26	28	51

Source: Enquête auprès des pays dans lesquels la FAO dispose d'un représentant.

55. La figure 10, qui représente le PIB par habitant exprimé en dollars internationaux corrigés de la parité de pouvoir d'achat (PPA) dans 86 pays pour lesquels les données sont disponibles par rapport au poids des dépenses alimentaires dans le calcul de l'indice des prix à la consommation (IPC), souligne l'importance des dépenses alimentaires dans les pays pauvres. C'est ainsi par exemple, qu'à l'extrémité la plus basse de la fourchette, la part moyenne des dépenses alimentaires dans l'IPC global s'établit aux alentours de 45 pour cent pour les 20 pays dont le revenu par habitant est le plus faible (c'est-à-dire inférieur à 3 700 dollars en PPA), alors que dans les 20 pays les plus riches (dont le revenu par habitant est supérieur à 22 000 dollars en PPA) elle atteint seulement 16 pour cent.

Figure 10 Part des dépenses alimentaires dans l'indice des prix à la consommation et indice des prix à la consommation et PIB par habitant pour des pays sélectionnés



56. Le tableau 11 présente les variations en pourcentage de l'indice des prix à la consommation (IPC), ainsi que les variations de sa composante alimentaire consécutivement aux hausses des prix alimentaires survenues dans un certain nombre de pays ou groupes de pays sélectionnés entre 2007 et 2008, au cours des mois de janvier et février. Il en ressort que pour les deux mois concernés, les variations de la composante alimentaire de l'IPC sont systématiquement supérieures aux variations de l'indice lui-même, même si l'ampleur des variations diffère d'un pays à l'autre, en raison des nombreux facteurs décrits à la section précédente. L'augmentation de la composante alimentaire dans les pays en développement s'établit en moyenne aux alentours de 12 pour cent en janvier, et 13,5 pour cent en février. Pour les régions/pays développés elle est de 5,4 pour cent durant l'un et l'autre mois. Les hausses plus importantes enregistrées dans les pays en développement sont probablement dues au fait que les produits alimentaires consommés dans ces pays sont moins transformés que dans les pays développés. La hausse du prix des aliments de base contribue donc relativement plus à l'augmentation du prix du produit fini dans les pays en développement.

57. Bien que la hausse moyenne de l'inflation des prix alimentaires dans les pays en développement, 13,5 pour cent, soit extrêmement préoccupante, en particulier pour les ménages pauvres, elle est très inférieure à ce que l'on pourrait penser à la lecture des médias. Par ailleurs, une partie de cette augmentation correspond simplement à l'inflation générale due à la croissance de la masse monétaire. Toutefois, cette moyenne pourrait bien masquer de très importantes hausses des prix des produits de base, qui sont les plus importants pour les pauvres. Entre octobre 2007 et mars 2008 par exemple, comme indiqué précédemment, les prix du riz ont augmenté de 38 pour cent au Bangladesh, de 18 pour cent en Inde et de plus de 30 pour cent aux Philippines.²⁷ Ce sont là des hausses très fortes pour des populations pauvres dont l'apport énergétique dépend d'un produit de base unique et qui consacrent en règle générale 20 à 40 pour cent de leur revenu à l'achat de ce seul produit.

²⁷ Pour les Philippines, le calcul porte sur la période octobre 2007 - avril 2008.

Tendances de la consommation par habitant

58. On aurait pu penser que l'augmentation des prix des céréales entraînerait une baisse de leur consommation, et que les pays présentant des taux élevés de sous-alimentation, qui dépendent étroitement des céréales pour leur apport calorique journalier, seraient dans une situation particulièrement préoccupante (voir les deux sections du haut du tableau 12). Or, malgré la flambée des prix sur les marchés mondiaux de produits de base décrite ci-dessus, en particulier dans le cas des céréales qui entrent dans le commerce international, à savoir le blé, le riz et le maïs, les données les plus récentes sur la consommation effective de ces céréales clés n'indiquent pas de baisse de leur consommation par habitant. Cette tendance se vérifie pour la plupart des pays à faible revenu, y compris les pays affichant des taux de sous-alimentation élevés (voir figure 11). La situation pourrait certes changer si les prix élevés des céréales s'inscrivaient dans la durée, mais les tendances actuelles suggèrent que, du fait de l'importance des céréales comme source majeure d'énergie dans l'alimentation des ménages, leur consommation présente une forte inélasticité-prix.

59. Ces tendances doivent être interprétées avec prudence. En premier lieu, les données sur la consommation sont estimées en utilisant la méthode de calcul de la consommation apparente et ne proviennent pas d'enquêtes sur les ménages. Des incertitudes majeures s'attachent aux données utilisées pour ces calculs. Ensuite, les moyennes nationales occultent le fait que les consommateurs pauvres sont plus affectés par les hausses de prix que les consommateurs aisés: la consommation moyenne peut donc varier peu à l'échelle d'un pays, en revanche pour les plus pauvres les changements peuvent être substantiels. Enfin, même si les niveaux de consommation de céréales des pauvres restent inchangés, cela ne signifie pas que les hausses de prix n'ont pas d'effets importants sur le plan du bien-être. La consommation de céréales peut être maintenue au détriment de celle d'aliments plus nutritifs et des dépenses de santé et d'éducation (voir la section sur les «effets sur les ménages »).

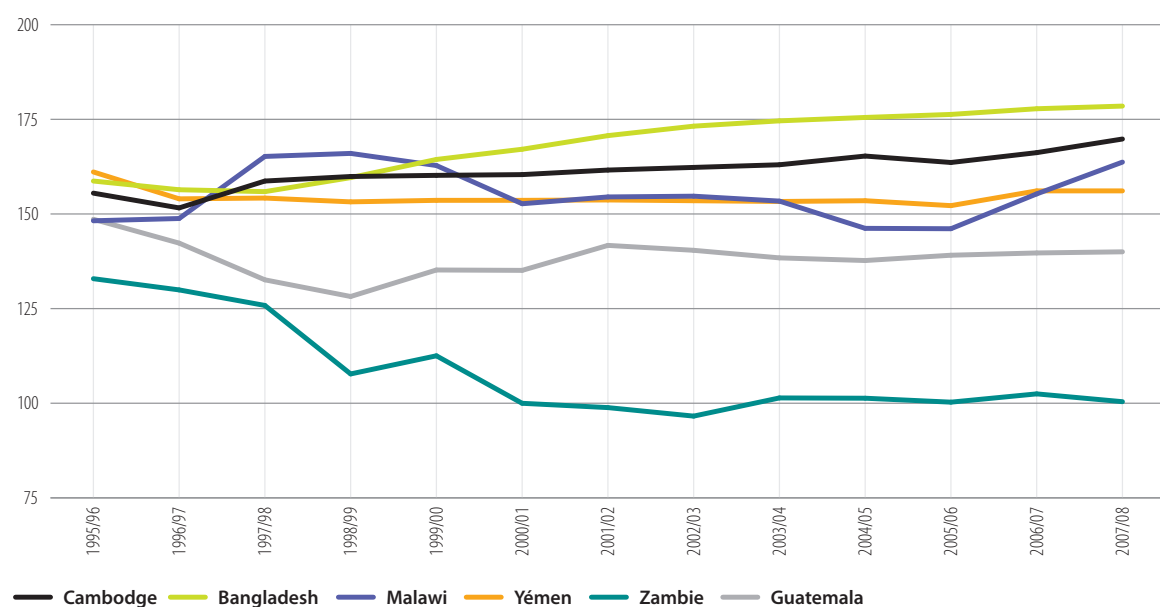
Tableau 11: Variations mensuelles en pourcentage de l'IPC dans certains pays/groupes de pays

Pays	Janv. 2007 à janv. 2008		Févr. 2007 à févr. 2008	
	% variation		% variation	
	Total IPC	Aliments	Total IPC	Aliments
Guatemala	7,7	18,3	8,0	11,6
Sri Lanka	4,6	5,8	19,4	25,5
Malawi	6,8	11,4		
Botswana	10,6	18,2	7,7	18,3
Inde ¹	8,6	13,6	4,6	5,8
Indonésie	5,4	9,1	6,8	11,4
Pakistan ¹	4,0	6,4	10,6	18,2
Afrique du Sud	5,8	10,9	8,6	13,6
Jordanie	9,5	13,5	5,4	9,1
Pérou	9,9	11,8	4,0	6,4
Sénégal	3,6	7,3	5,8	10,9
Égypte	15,4	24,6	9,5	13,5
Haïti	10,3	14,2	9,9	11,8
UEMOA ²	6,9	14,6	3,6	7,3
Kenya	4,6	12,6	15,4	24,6
Bangladesh	3,4	5,1	10,3	14,2
Chili	4,1	5,8	6,9	14,6
Chine	6,6	18,2	8,0	23,3
OCDE	3,4	5,1	3,4	5,1
États-Unis	4,1	5,8	4,1	5,8

¹ Produits alimentaires, boissons et tabac

² Inclut les pays suivants: Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo

Figure 11 Consommation par habitant, toutes céréales confondues



**Tableau 12: Pays présentant des niveaux élevés de sous-alimentation
(>20 %) en fonction de la part des céréales échangeables - riz, blé, maïs -
dans la disponibilité énergétique alimentaires (DEA)**

Pays	Sous-alimentation		% DEA apporté par riz, blé, maïs	2001-2003 DEA quotidienne (kcal)
	Prévalence 2001-2003 %	Nombre d'individus 2001-2003 millions		
>55 % DEA apporté par céréales échangeables				
Bangladesh	30	43	81	2 200
Cambodge	33	5	77	2 060
Zambie	47	5	63	1 930
Corée, RPD	35	8	62	2 470
Malawi	34	4	59	2 140
Yémen	37	7	59	2 020
50-55 % DEA apporté par céréales échangeables				
Zimbabwe	45	6	54	2 010
Sri Lanka	22	4	54	2 390
Madagascar	38	7	53	2 040
Guatemala	23	3	53	2 210
Inde	20	212	53	2 440
Sierra Leone	50	2	52	1 930
<20 % DEA apporté par céréales échangeables				
Rép. démocratique du Congo (RDC)	72	37	18	1 610
République centrafricaine	45	2	17	1 940
Burundi	67	5	15	1 640
Tchad	33	3	11	2 160
Soudan	27	9	11	2 260
Rwanda	36	3	9	2 070
Niger	32	4	9	2 160

Effets de la hausse des prix alimentaires à l'échelle nationale: conclusions

60. Plusieurs conclusions peuvent être tirées de l'analyse de l'incidence de la flambée des prix alimentaires à l'échelle nationale. Tout d'abord, pour mesurer cette incidence, il importe de procéder au cas par cas, parce que des pays différents ont connu des évolutions différentes en matière de taux de change et qu'ils poursuivent des politiques de produit différentes. Les fluctuations des cours internationaux ne se reflètent pas entièrement dans les prix intérieurs, et les variations des prix intérieurs ne sont pas nécessairement liées aux à-coups des marchés internationaux. Il convient de souligner néanmoins que de nombreux pays ont enregistré de fortes hausses des prix intérieurs, même si ces hausses sont inférieures aux variations des prix sur les marchés mondiaux. Par ailleurs, en admettant que ces prix déclinent par la suite, il n'en reste pas moins difficile pour les pauvres de s'adapter à de telles variations parce qu'il n'est pas possible de renoncer à consommer des produits de base pendant plusieurs mois en attendant que leur prix baisse.

61. Les hausses seront plus aisément acceptées si les salaires augmentent à un rythme suffisamment rapide, mais les données limitées disponibles suggèrent que le rattrapage demande plusieurs années (Ravallion, 1990; Rashid, 2002).

62. Ensuite, à court terme, la plupart des pays semblent avoir réussi à maintenir des niveaux stables de consommation de céréales par habitant. Les données sur la consommation apparente n'indiquent pas de changement majeur dans les structures historiques de consommation. Mais là encore, les moyennes nationales occultent les changements possibles pour les ménages pauvres, de même qu'elles ne prennent pas en compte les changements de consommation d'aliments plus nutritifs tels que les produits carnés et laitiers, ni la réduction des dépenses de santé et d'éducation. L'augmentation de la facture des importations semble avoir eu des effets macroéconomiques importants sur un nombre limité de pays seulement, mais ces effets pourraient s'avérer lourds de conséquences dans de nombreux cas, en particulier si les cours mondiaux se maintiennent à leur niveau élevé ou continuent leur progression.

63. Dernier point le plus important, « modérer » l'impact des fluctuations des cours mondiaux sur les prix intérieurs ne signifie pas que les effets en termes de sécurité alimentaire sont négligeables: les hausses même modérées des prix intérieurs (10 ou 20 pour cent) peuvent s'avérer désastreuses pour les ménages les plus pauvres qui consacrent une part importante de leur revenu aux produits alimentaires de base. Senauer et Sur (2001) ont estimé, par exemple, qu'une hausse de 20 pour cent des prix alimentaires d'ici 2025 se traduirait par une augmentation de 440 millions du nombre de personnes victimes de la faim dans le monde. Ces éléments montrent bien l'importance d'une analyse de la sécurité alimentaire au niveau des ménages, laquelle fait l'objet de la section suivante.

B. EFFETS DE LA HAUSSE DES PRIX ALIMENTAIRES SUR LES MÉNAGES

64. À la lecture des médias, il est manifeste que la flambée des prix des denrées alimentaires a eu des répercussions importantes et très larges sur la situation des ménages et des individus à travers le monde, en termes de sécurité alimentaire. Bien que les données empiriques disponibles soient limitées, les sections ci-après examinent le caractère hétérogène de ces effets sur les ménages et les individus en fonction de leur schéma actuel de consommation et de leur position d'acheteurs ou de vendeurs net de denrées alimentaires.

65. Les populations urbaines sont plus vulnérables à la hausse des prix alimentaires pour deux raisons. Premièrement, elles consomment davantage d'aliments de base dérivés des produits agricoles dits échangeables, c'est-à-dire susceptibles d'entrer dans le commerce international (blé, riz), alors que les populations rurales (surtout en Afrique et en Amérique latine) ont conservé une alimentation plus traditionnelle, à base de racines et de tubercules notamment. Ensuite, les populations urbaines ont peu de chances de produire elles-mêmes une part significative des denrées qu'elles consomment ou de produire pour la vente.

66. À très court terme, l'impact de la flambée des prix sur les ménages dépend essentiellement de leur position sur les marchés des produits agricoles en tant que producteurs et consommateurs. Les ménages à faible revenu, qui consacrent une part importante de leur budget à l'achat de produits alimentaires échangeables dont les prix accusent de fortes hausses, seront vraisemblablement les plus durement touchés, en termes de bien-être global. Les ménages qui tirent une partie importante de leur revenu de la production et de la vente de ces produits seront au contraire affectés de manière positive si les prix à la production sont rémunérateurs en regard des coûts de production, dont certains - carburants, semences et engrais - ont aussi augmenté fortement. L'effet sur les ménages qui sont à la fois producteurs et consommateurs de différents produits est moins clair et dépendra de leur position nette sur les marchés concernés ainsi que des variations de prix relatives des différents produits.

67. Il est clair que ces effets pourront être atténués selon que les consommateurs seront en mesure d'orienter leur consommation vers des aliments moins onéreux. À moyen terme, la structure de la production reflètera également les fluctuations des prix relatifs, les ménages se tournant vers des cultures plus rentables. Si la réactivité de l'offre est suffisante, certains ménages pourront échanger leur position d'acheteurs net contre celle de vendeurs net, mais cela dépendra

des variations relatives des prix et des conditions d'accès à la terre et autres ressources nécessaires pour que l'offre puisse suivre.

68. Il est possible de se faire une idée raisonnablement juste de l'impact des hausses des produits alimentaires sur différents types de ménages à partir des données d'enquête disponibles sur les schémas de production et de consommation des ménages tant en milieu urbain qu'en zone rurale. Bien que les fluctuations de prix affectent toutes les catégories de revenu, l'analyse sera centrée sur les ménages des couches les plus pauvres de la population, les ménages qui sont (ou devraient être) la principale cible des politiques de développement.

69. La première étape consiste à identifier la proportion de ménages acheteurs ou vendeurs net ainsi que leurs caractéristiques. Le tableau 13 décrit la proportion de ménages acheteurs net dans un échantillon de pays appartenant aux trois grandes régions en développement. La partie supérieure du tableau s'appuie sur des données RIGA²⁸ et définit les vendeurs net comme les ménages dont la valeur de production d'un produit alimentaire de base dans un pays donné est supérieure à celle de leur consommation de ce même produit. La partie inférieure du tableau reprend les résultats de Aksoy et Isik-Dikmelik (2008), qui reposent sur deux ou trois denrées de base par pays.

Tableau 13: Proportion de ménages^a acheteurs net de produits alimentaires de base (en pourcentage)

	Proportion de ménages ^b		
	Urbains	Ruraux	Total
Bangladesh, 2000	3,3	18,9	15,7
Pakistan 2001	2,8	27,5	20,3
Vietnam, 1998	7,1	50,6	40,1
Guatemala, 2000	3,5	15,2	10,1
Ghana, 1998	13,8	43,5	32,6
Malawi, 2004	7,8	12,4	11,8
Madagascar, 2001	14,4	59,2	50,8
Éthiopie, 2000^c	6,3	27,3	23,1
Zambie, 1998^c	2,8	29,6	19,1
Cambodge, 1999^c	15,1	43,8	39,6
Bolivie, 2002^c	1,2	24,6	10,0
Pérou, 2003^c	2,9	15,5	6,7
Max	15,1	59,2	50,8
Min.	1,2	12,4	6,7
Moyenne non pondérée	6,8	30,7	23,3

*

Sources: Les chiffres présentés sont tirés des données RIGA, sauf indication contraire dans les notes ci-après.

Notes: a) Les données RIGA²⁹ portent sur un produit alimentaire unique par pays, contre 2-3 dans Aksoy et Isik-Dikmelik (2008).

b) Proportion de ménages urbains, ruraux et nationaux respectivement.

c) Chiffres tirés de Aksoy et Isik-Dikmelik (2008).

²⁸ Le programme Activités rurales génératrices de revenus (RIGA) est un projet mené conjointement par la FAO, la Banque mondiale et l'American University. Pour plus d'informations, consulter le site: http://www.fao.org/es/ESA/riga/index_en.htm.

²⁹ Activités rurales génératrices de revenus (RIGA). La base de données s'inscrit dans le cadre d'un projet conjoint FAO, Banque mondiale et American University: http://www.fao.org/es/ESA/riga/index_en.htm.

70. La proportion globale de ménages vendeurs net varie entre 7 et 51 pour cent dans les pays sélectionnés. Elle oscille en milieu rural entre 12 et 59 pour cent. En prenant la moyenne non pondérée de l'ensemble des pays, seulement 23 pour cent de tous les ménages et 31 pour cent des ménages ruraux sont vendeurs net de produits alimentaires, ce qui suggère que, dans cet échantillon, une majorité de ménages sont acheteurs net de denrées de base.

71. Si l'on affine l'analyse pour mieux appréhender la représentation des ménages pauvres dans la catégorie des vendeurs net, le tableau 14 fait apparaître la proportion de pauvres qui sont vendeurs net, sur la base du seuil de pauvreté d'un dollar par jour en parité de pouvoir d'achat (PPA). Il en ressort que même dans les zones rurales, dans lesquelles l'agriculture et la production alimentaire sont une source majeure de revenu pour la majorité des pauvres, une proportion importante de ces pauvres sont des acheteurs net de produits alimentaires et seraient perdants (ou du moins ne gagneraient rien) en cas de hausse des produits alimentaires de base échangeables. Par ailleurs, dans deux des pays examinés, près de la moitié des pauvres sont vendeurs net et pourraient donc bénéficier de la hausse des prix. Même au sein des populations rurales pauvres, l'impact des récentes envolées des prix peut être hétérogène.

Tableau 14. Proportion de ménages pauvres au seuil de « un dollar par jour » qui sont vendeurs net

	Proportion de ménages pauvre au seuil de « un dollar par jour »		
	<i>Urbains</i>	<i>Ruraux</i>	<i>Total</i>
Bangladesh, 2000	0,0	9,2	8,6
Pakistan 2001	5,0	22,0	18,8
Vietnam, 1998	0,0	25,3	25,0
Guatemala 2000	7,9	11,9	11,7
Ghana 1998	29,2	46,5	43,6
Malawi 2004	2,6	7,8	7,6
Madagascar, 2001	15,4	59,6	54,4

Source: RIGA

72. Après avoir caractérisé les ménages par rapport à leur position sur le marché des principales denrées alimentaires, l'étape suivante consiste à mesurer l'incidence probable d'une variation de prix en termes de bien-être, pour les différentes catégories de ménages. L'impact net des variations de prix sur le bien-être des ménages peut se décomposer en impact sur le ménage en tant que consommateur du bien et impact sur le ménage en tant que producteur du bien.

73. En supposant une variation identique des prix à la production et à la consommation, l'effet net sur le bien-être des ménages dépend de la situation du ménage en tant qu'acheteur ou vendeur net³⁰. Pour quantifier ce changement de bien-être de manière intuitive, nous faisons appel au concept de variation compensatoire, qui désigne le transfert monétaire et/ou de revenu nécessaire pour rétablir le ménage dans sa position initiale avant le choc (de prix), exprimé en pourcentage du niveau initial des dépenses de consommation totales.

74. Sous son expression la plus simple, qui est celle utilisée ici, les effets de substitution et les réponses des ménages en termes de décisions de production et de consommation ne sont pas prises en compte. Les résultats doivent donc être interprétés comme la limite supérieure de

³⁰ La consommation et la production sont évaluées au moment de l'enquête et ne rendent pas nécessairement compte des variations saisonnières.

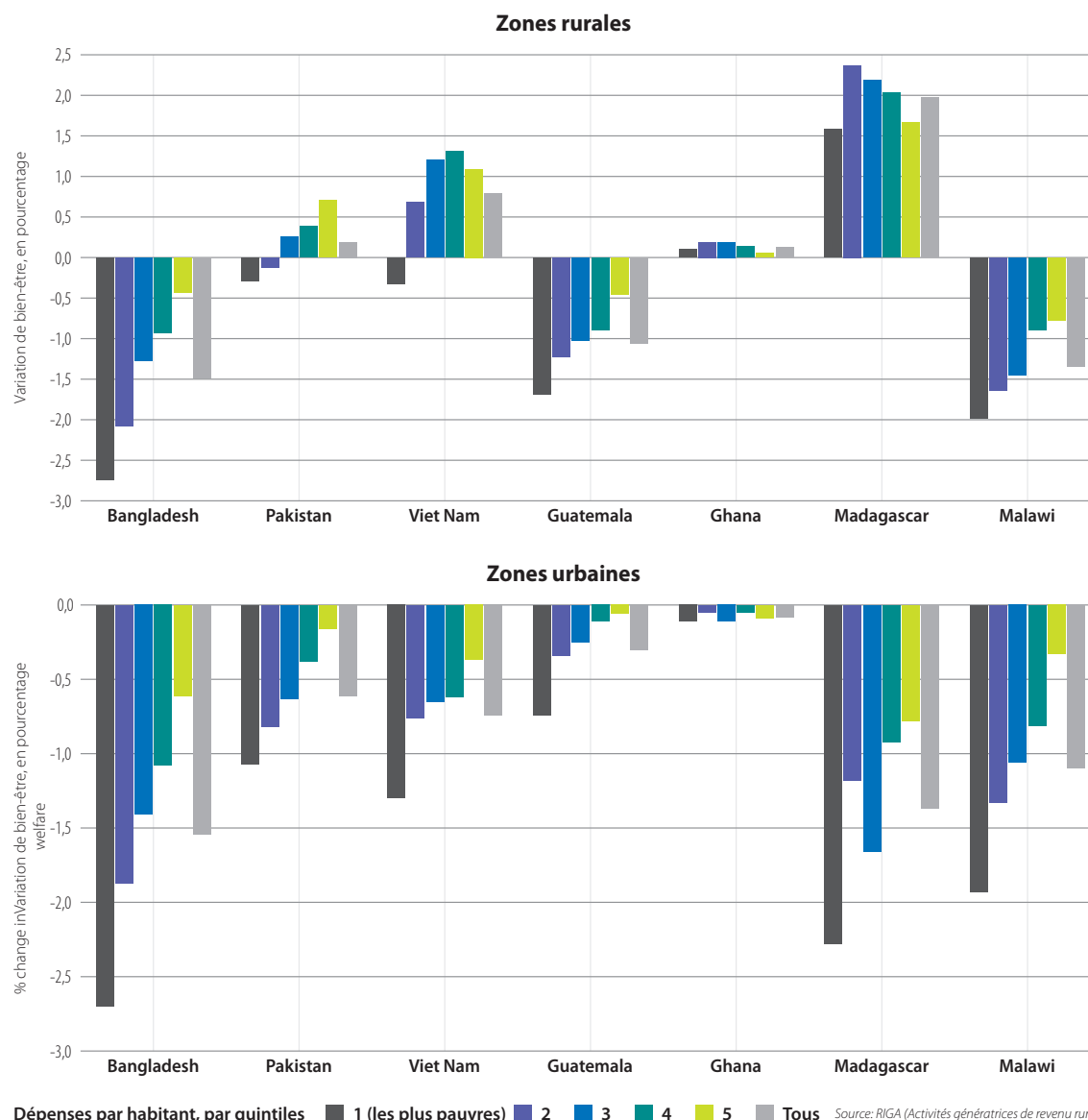
l'impact probable.³¹ Par souci de simplification, l'analyse part aussi de l'hypothèse que les changements de prix sont transmis dans les mêmes proportions aux différentes catégories de ménages, qu'il s'agisse de consommateurs résidant en milieu urbain ou de petits agriculteurs installés dans une zone reculée, privés d'accès aux grands marchés, et donc relativement isolés des fluctuations des cours internationaux.

75. En revanche, les résultats présentés ci-dessous simulent l'incidence d'une hausse de 10 pour cent du prix du produit de base, soit une hausse inférieure à celles que doivent actuellement affronter les ménages dans la plupart sinon la totalité des pays. Par ailleurs, ces estimations se rapportent à l'augmentation du prix d'un seul bien (le principal produit de base) alors qu'il a été montré précédemment que la hausse est souvent généralisée, et qu'elle affecte le prix de produits de base non échangeables comme de certains produits non-alimentaires essentiels comme l'énergie. De ce point de vue, il se peut que les résultats sous-estiment le changement global de bien-être.

76. À partir des séries de données RIGA, il est possible d'analyser le changement de bien-être lié à la hausse des prix alimentaires pour différentes catégories de ménages. Considérant que l'ampleur des effets peut constituer une surestimation ou une sous-estimation des effets réels, l'élément important à retenir de l'analyse ci-après concerne les effets relatifs entre des groupes de ménages classés selon différentes caractéristiques (position nette sur le marché, quintile de revenu, sources de revenu du ménage). Plusieurs constatations intéressantes ressortent de l'examen de ces données. En premier lieu, et ce n'est pas une surprise compte tenu de l'approche intuitive et de l'examen du tableau 13 ci-dessus, les consommateurs des zones urbaines sont exposés à des pertes de bien-être dans tous les pays. Dans les zones rurales, la situation est plus contrastée. Mais ce qu'il faut peut-être surtout retenir des résultats présentés à la figure 12, c'est que ce sont les quintiles de revenu les plus bas qui sont les plus durement touchés en milieu urbain comme en zone rurale, dans tous les pays de l'échantillon. Même dans certains pays comme le Vietnam et le Pakistan, où les ménages ruraux voient en moyenne leur bien-être progresser, les plus démunis d'entre les pauvres accusent une perte de bien-être consécutivement à la hausse des prix.

³¹ Il convient de noter aussi que les ajustements de la production agricole ne sont pas possibles à très court terme (il leur faut au moins une campagne agricole pour se matérialiser), et que, du côté de la consommation, les plus pauvres ont probablement déjà épuisé la plupart des possibilités de substitution au profit de calories moins onéreuses.

Figure 12 Gain/perte de bien-être, en pourcentage, découlant d'une hausse de 10 pour cent du prix des principales denrées, par quintile de revenu (dépenses)



77. Au Bangladesh, par exemple, les ménages des zones urbaines comme rurales subissent les effets négatifs de la hausse des prix du riz, et cet impact est en moyenne, dans les deux cas, de l'ordre de 1,5 pour cent de leur niveau initial de dépenses totales. Toutefois, en milieu rural comme dans les villes, ce sont les plus pauvres des pauvres (les 20 pour cent du quintile le plus bas) qui sont le plus durement affectés, avec une perte nette de bien-être de 2,7 pour cent consécutivement à une hausse des prix de 10 pour cent, le deuxième quintile le plus pauvre enregistrant une perte nette d'environ 2 pour cent. Parmi les pays africains, on relève des pertes d'un ordre de grandeur comparable pour le Malawi et les villes de Madagascar. Seuls les ménages les plus pauvres des zones rurales de Madagascar paraissent avoir une chance de tirer un avantage de la hausse des prix du riz.

78. Le Vietnam présente un cas à part. Dans ce pays, en fait, les ménages ruraux devraient voir leur bien-être s'accroître de 0,8 points à la suite d'une hausse de 10 pour cent du prix du riz. Toutefois, ces gains ne sont pas également répartis, et le quintile le plus pauvre reste exposé à une perte nette de bien-être limitée de 0,3 pour cent. Les gains de bien-être les plus marqués (1,1 à 1,3 pour cent) bénéficient aux trois quintiles les plus riches. Les consommateurs pauvres des zones urbaines sont le groupe dont les pertes estimées de bien-être sont les plus élevées au Vietnam.

79. Comme le montre cette analyse, il est extrêmement important de désagréger les estimations moyennes d'impact pour bien évaluer l'incidence probable des hausses de prix sur des sous-groupes de population spécifiques, en fonction de leur degré d'accès à des ressources clés et de leurs stratégies de subsistance. C'est ainsi par exemple que les perspectives sont systématiquement plus sombres pour les pauvres sans terre (tableau 15) dont les pertes de bien-être, à l'exception du Guatemala, sont très supérieures à celles des populations des zones rurales. Si l'on reprend l'exemple du Bangladesh, la perte de bien-être pour les sans-terre atteint jusqu'à 3,5 pour cent dans le quintile de revenu le plus bas. Même dans les zones rurales du Vietnam, où les estimations font état de gains pour une large fraction de la population rurale, le seul groupe à accuser une perte de bien-être est celui des sans-terre, dont la perte moyenne est estimée à 1,8 pour cent, avec une perte de bien-être de 2,7 pour cent pour les 40 pour cent du quintile le plus bas. Toutefois, ce groupe ne représente qu'un dixième environ de l'échantillon rural au Vietnam (contre la moitié au Bangladesh).

Tableau 15. Gains/pertes moyennes de bien-être résultant d'une hausse de 10 pour cent du prix du produit alimentaire de base, par quintile de revenu (dépendances) et statut de propriétaire de terres ou non

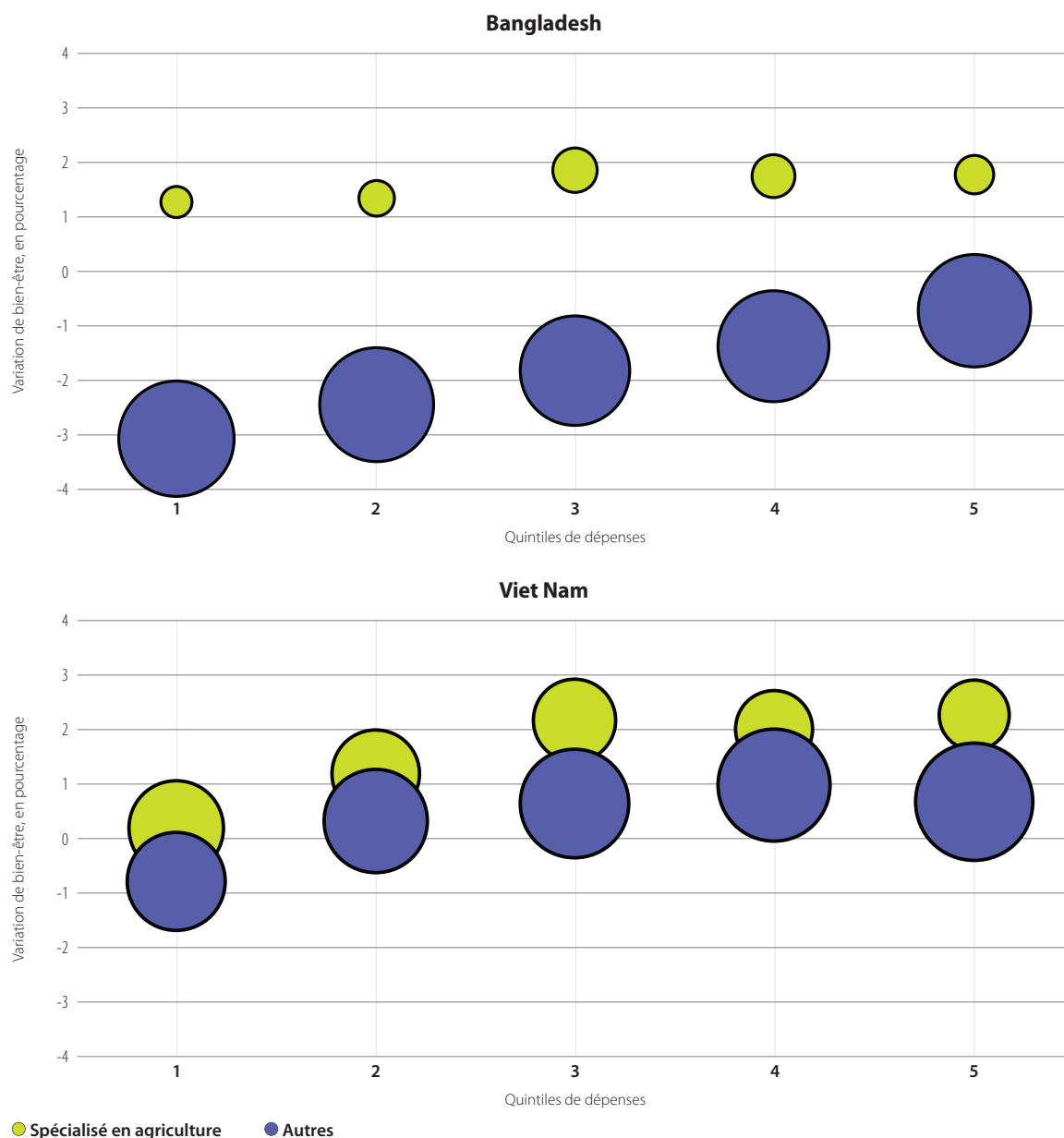
		Quintiles de dépenses par habitant					Total
		1	2	3	4	5	
Bangladesh	Propriétaires	-1,22	-0,86	-0,29	-0,06	0,15	-0,34
	Non-propriétaires	-3,48	-2,92	-2,36	-2,04	-1,45	-2,60
Pakistan	Propriétaires	1,16	1,20	1,65	1,65	1,91	1,58
	Non-propriétaires	-0,66	-0,63	-0,49	-0,39	-0,15	-0,48
Vietnam	Propriétaires	-0,16	0,88	1,43	1,51	1,38	1,00
	Non-propriétaires	-2,71	-2,69	-1,85	-1,75	-0,96	-1,81
Guatemala	Propriétaires	-1,91	-1,27	-1,00	-1,23	-0,62	-1,27
	Non-propriétaires	-1,32	-1,22	-1,02	-0,89	-0,36	-0,83
Ghana	Propriétaires	0,5	0,31	0,32	0,19	0,15	0,29
	Non-propriétaires	-0,08	0,13	0,11	0,1	-0,01	0,05
Malawi	Propriétaires	-1,95	-1,62	-1,43	-0,85	-0,76	-1,34
	Non-propriétaires	-2,54	-2,05	-1,69	-1,39	-0,89	-1,45
Madagascar	Propriétaires	1,26	2,16	2,19	2,03	1,78	1,89
	Non-propriétaires	0,67	1,46	0,17	0,59	0,86	0,72

Source: RIGA

Note: Ce tableau concerne uniquement les ménages ruraux.

80. Le seul sous-groupe qui devrait au contraire systématiquement bénéficier de la hausse des prix est celui des « ménages spécialisés » dans l'agriculture, autrement dit les ménages qui tirent de l'agriculture plus de 75 pour cent de leur revenu. La figure 13 illustre l'impact sur ces ménages spécialisés par rapport à l'ensemble des ménages, au Bangladesh et au Vietnam – la taille des bulles est proportionnelle à la proportion de ménages ruraux dans chaque sous-groupe. Au Bangladesh, les ménages spécialisés, qui représentent un dixième environ de l'échantillon rural, voient leur bien-être progresser de 1,7 pour cent en moyenne (1,3 pour cent pour le quintile inférieur, 1,8 pour le quintile supérieur). Au Vietnam également, ce sont les ménages spécialisés plus aisés qui enregistrent les gains les plus élevés, aux alentours de 2,2 – 2,3 pour cent. Mais dans le cas du Vietnam, les ménages spécialisés représentent une large fraction de la population rurale, en raison vraisemblablement d'une distribution plus équitable des terres.

Figure 13 Gain/perte de bien-être, en pourcentage, découlant d'une hausse de 10 pour cent du prix de la principale denrée, par quintile de dépenses et typologie de revenus. Échantillon rural (dépenses)



Note: la taille de la bulle est proportionnelle à la part des ménages ruraux dans chaque groupe

Source: RIGA (Activités génératrices de revenu rural)

81. D'autres sources utilisant des techniques plus ou moins complexes de modélisation parviennent à des résultats qualitativement comparables à ceux présentés ici. C'est le cas par exemple de Taylor, *et al.* (2006) qui simulent, à l'aide d'un modèle d'équilibre général, l'effet d'une variation de 10 pour cent du prix de la principale denrée alimentaire dans quatre pays d'Amérique latine. Ivanic et Martin (2008) simulent les variations en pourcentage du taux de pauvreté à un dollar par jour consécutivement à une hausse de 10 pour cent du prix d'un certain nombre de denrées alimentaires et obtiennent des résultats très proches de ceux présentés ici, bien qu'ils prennent en compte certains effets possibles du marché du travail (à travers les taux de salaire).

Hausse des prix alimentaires et sous-alimentation: le cas du Pérou

82. L'incidence d'une hausse des prix alimentaires sur la nutrition va dépendre d'un ensemble de facteurs sous-jacents qui varient d'un pays à l'autre. Dans cette section, nous examinons le cas du Pérou pour illustrer les mécanismes de transmission des hausses de prix sur la situation nutritionnelle globale d'une population. Nous simulons une hausse du prix du blé qui est à la fois un produit de base et une céréale échangeable.

83. La hausse des prix aura une incidence variable sur la consommation selon que le ménage produit du blé ou qu'il est uniquement consommateur. Les producteurs de blé voient leur revenu nominal progresser, ce qui a un effet positif sur la consommation de biens en général, mais l'augmentation de prix a un effet négatif sur le revenu réel et incite les ménages à changer leur consommation pour l'orienter vers des produits moins onéreux. L'effet net, positif ou négatif, va dépendre de l'élasticité-prix et revenu de la demande, ainsi que de l'importance relative de la valeur de la production de blé par rapport au revenu global et du degré de substitution opéré par les ménages au profit d'autres produits alimentaires. Pour les non-producteurs de blé, autrement dit la totalité des consommateurs en zones urbaines, l'effet net sera très probablement négatif.

84. Le blé n'est pas une production importante au Pérou, et de ce fait, les effets positifs purs sur le revenu seront probablement minimes. Cependant, la distribution des producteurs entre les différentes catégories de revenu a aussi son importance parce qu'il a été régulièrement observé que l'élasticité revenu de l'alimentation est plus élevée dans le cas des ménages plus modestes. Les possibilités de substitution détermineront en définitive la baisse de consommation des produits à base de blé et des produits non dérivés du blé. Si les possibilités de substitution sont élevées, la chute de la consommation de blé sera plus accentuée, mais le recul net de la consommation alimentaire sera moins important à mesure que les consommateurs se détournent des produits à base de blé pour s'orienter vers d'autres céréales et tubercules. De plus, l'effet calorique net de ces arbitrages sera fonction des teneurs caloriques différentes du blé et de ses substituts. Dans le cas du Pérou, caractérisé par une alimentation traditionnelle riche, à base de tubercules et de céréales non échangeables comme le quinoa, un degré élevé de substitution³² est attendu, bien que l'augmentation de la demande puisse entraîner aussi une hausse des prix de ces produits.

85. Les résultats de la simulation d'une hausse de 10 pour cent du prix réel du blé, en prenant comme base la situation nutritionnelle de la population telle qu'elle a été calculée à partir de l'enquête nationale sur les ménages réalisée en 2003-2004, sont présentés au tableau 16. Le tableau fait apparaître, par groupes de population, les apports énergétiques journaliers moyens et la prévalence de la pénurie alimentaire, définie par la proportion d'individus dans un groupe de population donné dont la consommation calorique par jour est inférieure au minimum nécessaire, en fonction de l'âge et du sexe, pour rester en bonne santé en ayant une activité physique modérée. Une hausse de 10 pour cent du prix du blé se traduit par un relèvement de 21 à 22 pour cent de la pénurie alimentaire à l'échelle nationale. Cependant, la progression de la sous-alimentation est plus forte dans la capitale, Lima, qui abrite un quart de la population, ainsi que dans la région côtière, alors qu'elle est plus faible dans la région plus pauvre des hauts plateaux. Bien que la consommation de blé et de produits dérivés du blé soit plus élevée dans la région des hauts plateaux, c'est aussi dans cette région que sont établies la plupart des exploitations qui bénéficient des hausses des prix. De même, si l'on regarde les résultats de l'analyse par quintile de revenu, le tableau 16 révèle que, pour le quintile le plus pauvre, la prévalence de la sous-alimentation et l'apport énergétique moyen ne changent pas.

³² L'Agence d'information agricole du Pérou a récemment fait savoir que la consommation de pommes de terre dans la capitale, Lima, avait augmenté de 17 pour cent en mars de cette année par rapport à l'année précédente, ce qui tendrait à confirmer que les consommateurs se tournent vers les tubercules. Par ailleurs, les campagnes publiques d'information visant à promouvoir le recours à des produits alimentaires de substitution peuvent avoir un effet important en termes de substitution et d'atténuation de l'impact nutritionnel de la flambée des prix alimentaires.

Tableau 16: Apport énergétique moyen et pénurie alimentaire au Pérou (2003/2004). Niveaux mesurés et estimés après une hausse de 10 pour cent du prix du blé et des produits dérivés

Région	Situation initiale		Situation finale Après hausse de 10 % du prix du blé		Quintile de revenu	Situation initiale		Situation finale Après hausse de 10 % du prix du blé	
	Apport énergétique moyen	Pénurie alimentaire %	Apport énergétique moyen	Pénurie alimentaire %		Apport énergétique moyen	Pénurie alimentaire %	Apport énergétique moyen	Pénurie alimentaire %
Côte	2 320	12	2 310	13	Le plus pauvre	1 490	80	1 490	80
Hauts plateaux	1 950	36	1 940	36	2e quintile	1 880	36	1 880	37
Amazonie	2 100	23	2 100	23	3e quintile	2 090	19	2 080	20
Ville de Lima	2 280	14	2 270	15	4e quintile	2 240	11	2 230	12
National	2 150	21	2 140	22	5e quintile	2 450	5	2 440	5

86. Même si la hausse des prix alimentaires a une faible incidence sur la consommation de céréales, cela ne veut pas dire que cette hausse n'a pas d'effet majeur. De fait, nombre de ménages pauvres s'efforcent de préserver leur apport énergétique pour survivre, et la réduction de la consommation de céréales n'est donc pas une option réaliste. Plutôt que de diminuer leur consommation de céréales, les pauvres vont réduire d'autres postes de dépenses, comme les aliments plus nutritifs et plus coûteux (par exemple produits carnés et laitiers), la santé et l'éducation. À titre d'exemple, Block *et al* (2004) ont observé que lors de la hausse des prix du riz en Indonésie, à la fin des années 1990, les achats d'aliments plus nutritifs ont été réduits pour pouvoir continuer d'acheter un riz devenu plus cher. Ce changement a induit une baisse mesurable du taux d'hémoglobines dans le sang chez les jeunes enfants (et leurs mères), avec ses conséquences en termes de retards de croissance. Une corrélation négative entre les prix du riz et la situation nutritionnelle a également été mise en évidence au Bangladesh (Torlesse *et al*, 2003). La réduction des dépenses d'éducation et de santé peut aussi avoir des conséquences négatives à long terme sur les efforts déployés par les ménages pour échapper à la pauvreté. Les ménages en situation désespérée peuvent être conduits à se défaire d'actifs (vente de biens saisis) et à puiser dans leur épargne sans savoir s'ils pourront reconstituer cette épargne.

Effets de la hausse des prix alimentaires: la dimension hommes-femmes

87. Une question importante s'agissant des changements de bien-être induits par la hausse des prix alimentaires est de déterminer s'il existe des différences notables entre les ménages ayant à leur tête un homme ou une femme. Le tableau 17 montre à quel point dans certains pays, les ménages ayant une femme à leur tête sont sur-représentés parmi les pauvres ou, ce qui revient au même, plus exposés à le devenir, alors que dans d'autres, l'inverse est vrai. Les pertes (ou gains) de bien-être liés à la hausse des prix alimentaires ne semblent pas également répartis entre les ménages selon qu'ils ont un homme ou une femme à leur tête. En fait, à quelques rares exceptions pour lesquelles aucune différence n'a pu être établie, dans la plupart des échantillons urbains, ruraux et nationaux, les ménages ayant à leur tête une femme accusent des pertes de bien-être proportionnellement plus importantes (ou des gains proportionnellement moins importants) que les ménages dirigés par un homme. Cet écart se vérifie pour la population dans son ensemble comme pour les catégories les plus pauvres.

88. Ces résultats relativement contrastés peuvent s'expliquer. Dans le cas des échantillons urbains, le changement de bien-être est dû à la place des aliments de base dans la consommation. Les ménages les plus pauvres consacrent à la nourriture une part plus importante de leur revenu que les ménages plus aisés. Il n'est pas étonnant que lorsque les ménages ayant à leur tête une femme sont plus pauvres, comme c'est le cas par exemple à Madagascar, leurs pertes de bien-être soient supérieures. Cela étant, même lorsqu'en milieu urbain, le biais de la pauvreté n'existe pas, comme c'est le cas au Vietnam, ou lorsque les ménages ayant un homme à leur tête sont sur-représentés parmi les pauvres, comme c'est le cas au Nicaragua, les pertes de bien-être pour les ménages ayant une femme à leur tête n'en restent pas moins plus importantes. Il a été observé dans différents contextes que, toutes choses étant égales par ailleurs, les ménages ayant à leur tête une femme tendent à consacrer à la nourriture une part plus importante de leur revenu. Dans le cas des échantillons ruraux, les résultats présentés au tableau 17 reflètent un phénomène déjà mis en évidence dans des contextes ruraux différents, à savoir que les ménages ayant une femme à leur tête ont moins accès à la terre et que leur participation au secteur agricole comme source de revenu est moins élevée. Lorsque tel est le cas, ces ménages ne peuvent participer aux bénéfices des hausses de prix alimentaires, ce qui explique probablement le biais lié au sexe du chef de famille mis en évidence dans la colonne « ménages ruraux » du tableau 17.

89. Bien que l'échantillon de pays présentés au tableau 17 soit très limité, l'éloquence des résultats suggère qu'une place particulière doit être faite aux ménages ayant une femme à leur tête dans les programmes de type filets de sécurité mis en oeuvre pour faire face à la flambée des prix alimentaires.

Tableau 17. Biais lié au sexe des effets sur la pauvreté et le bien-être des hausses de prix alimentaires

Pays/ Année	Ménages urbains			Ménages ruraux			Total national		
	Part MF (%)	Surreprésentés parmi les pauvres†	Pertes de bien-être supérieures §	Part MF (%)	Surreprésentés parmi les pauvres†	Pertes de bien-être supérieures §	Part MF (%)	Surreprésentés parmi les pauvres†	Pertes de bien-être supérieures §
Ghana 1998	32,8	MF	--	24,9	MM	MF	27,5	MM	MF
Madagascar 1993	20,8		MF	13,2	MF	--	14,6	MF	MF
Guatemala 2000	18,8	MM	--	11,9	MM	--	14,5	MM	--
Nicaragua 2001	33,3	MM	MF	18,1	--	MF	27	MM	MF
Bangladesh 2000	7,7	--	--	5,9	MM	MF	7,6	MM	MF
Pakistan 2001	6,3	MM	--	6,7	MM	MF	6,6	MM	MF
Vietnam 1998	37,8	--	MF	16,9	MM	MF	21,6	MM	MF

Notes: MF désigne les ménages ayant une femme à leur tête, MM les ménages ayant un homme à leur tête. « -- » indique qu'il n'existe pas de différence statistique entre MM et MF au seuil de confiance de 95 pour cent.

† Les ménages pauvres sont définis comme ceux dont les dépenses par habitant sont inférieures à 2 dollars PPA aux prix de 2000.

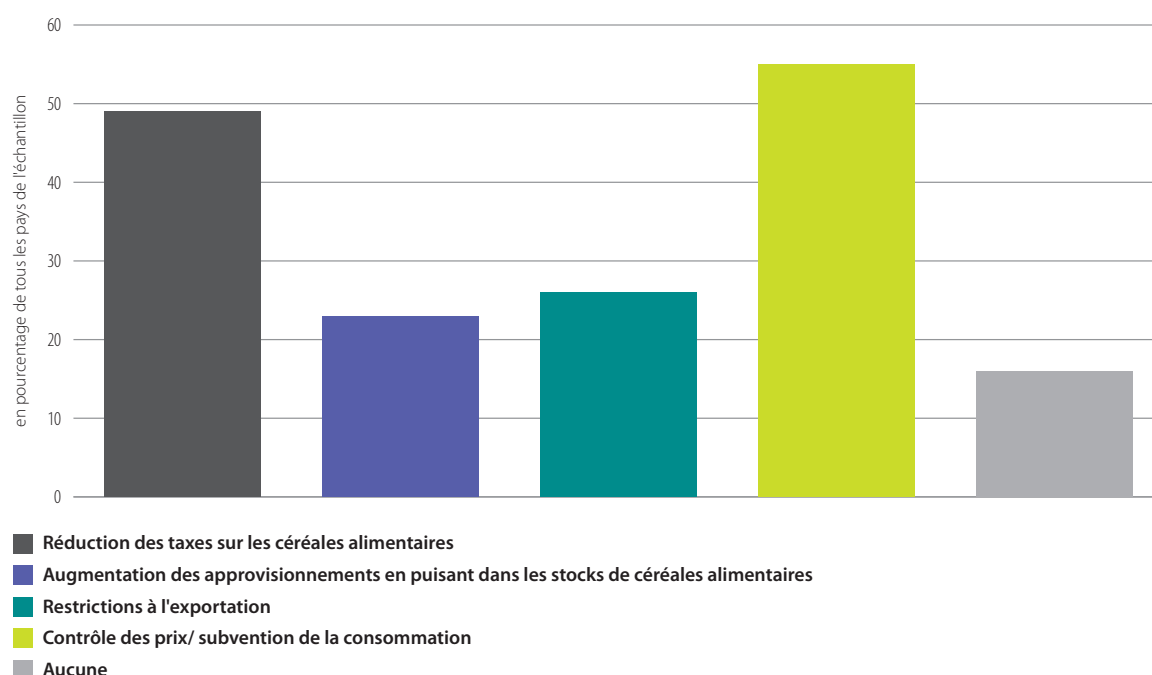
§ Ou des gains de bien-être inférieurs.

V. POLITIQUES À MENER FACE À LA HAUSSE DES PRIX ALIMENTAIRES: ACTIONS ENGAGÉES À CE JOUR ET OPTIONS

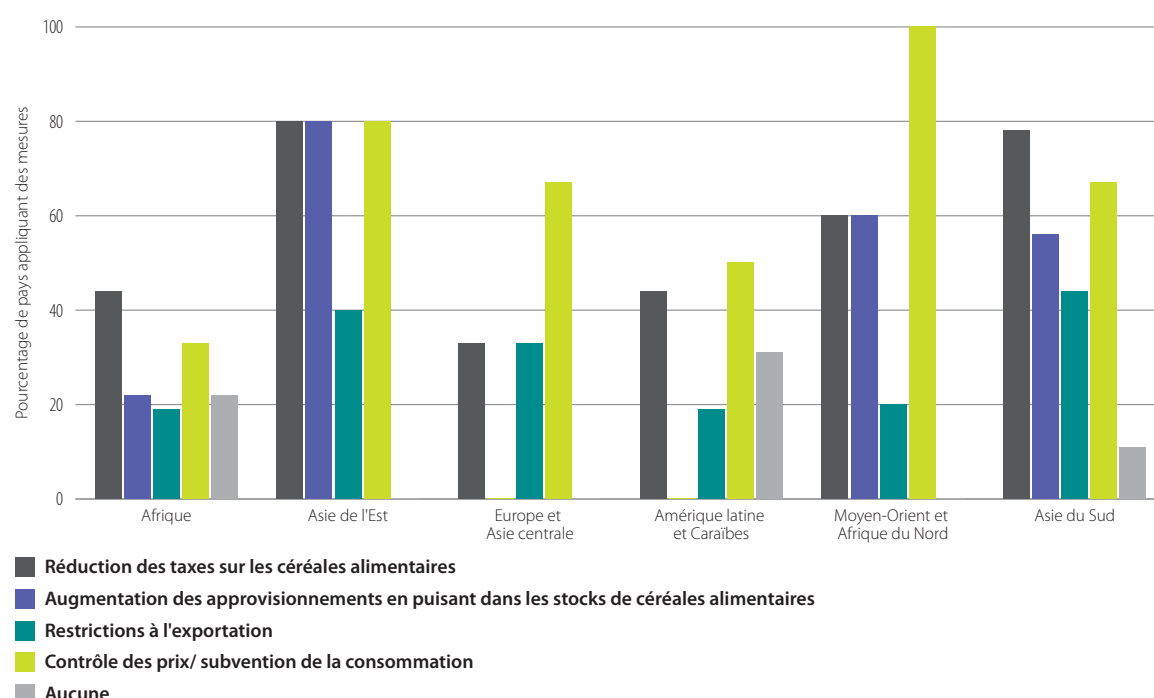
90. À ce jour, les États ont réagi à la flambée des prix alimentaires par des politiques nationales de nature et d'efficacité très variables. Globalement, ces politiques ont été centrées sur la garantie d'approvisionnements alimentaires adéquats et abordables pour la majorité des consommateurs, la mise en place de filets de sécurité pour les catégories les plus vulnérables et les plus touchées par l'insécurité alimentaire et, dans une moindre mesure, la stimulation de l'offre de produits agricoles.

91. Comme le montre la figure 14, près de la moitié des gouvernements dans les 77 pays examinés ont réduit les taxes à l'importation sur les céréales, ce qui reflète à la fois la facilité d'utilisation et l'opportunité politique de cette mesure. Le tableau indique que 55 pour cent des pays ont eu recours à des mesures d'encadrement des prix ou à des subventions à la consommation pour tenter d'atténuer la transmission des hausses de prix au consommateur. Un quart des gouvernements ont imposé des restrictions à l'exportation de différente nature, et la même proportion approximativement a pris des mesures destinées à accroître les approvisionnements, en prélevant sur les stocks de céréales vivrières. Seuls 16 pour cent des pays examinés n'ont pris aucune mesure d'aucune sorte.

Figure 14 Mesures destinées à faire face à la hausse des prix des aliments



92. Les mesures adoptées varient considérablement selon les régions. En Asie de l'Est et du Sud, au Proche-Orient et en Afrique du Nord, les gouvernements des pays de l'échantillon ont engagé d'importantes actions dans chacun des quatre domaines d'intervention. Dans toutes les régions géographiques à l'exception de l'Afrique subsaharienne, 50 pour cent ou plus des pays ont déclaré recourir aux contrôles de prix ou aux subventions à la consommation. L'Afrique subsaharienne ainsi que l'Amérique latine et la région des Caraïbes sont celles où l'action des pouvoirs publics a été la plus faible, environ 20 et 30 pour cent de ces pays respectivement déclarant n'avoir pris aucune mesure dans les domaines d'intervention recensés (voir figure 15).

Figure 15 Mesures destinées à faire face à la hausse des prix des aliments, par région

Hausse des prix alimentaires: évaluation des options de politique économique

93. La crise actuelle sert à rappeler la fragilité de l'équilibre entre les approvisionnements alimentaires mondiaux et les besoins de la population du globe, et le fait que les engagements souscrits antérieurement pour accélérer les progrès vers l'éradication de la faim dans le monde, en particulier à travers le développement agricole et rural, n'ont pas été tenus. L'urgence aujourd'hui est de soulager les souffrances liées à la faim et à la malnutrition et de stimuler l'offre au plus vite pour rétablir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande de produits alimentaires, en particulier dans les pays en développement. Mais pour que ces mesures immédiates puissent avoir un effet durable, elles devront être suivies d'actions à moyen terme visant à réduire rapidement et de façon permanente le nombre de personnes victimes de la faim et de la malnutrition. Ces actions devront être engagées non seulement à l'échelle nationale, mais aussi mondiale, au niveau des biens publics, des politiques commerciales, des marchés et des réponses au changement climatique. À plus long terme, l'accent doit être mis sur la formation et l'accompagnement des agriculteurs pour qu'ils puissent appliquer des technologies durables et intensifier leur production, afin de pouvoir continuer de répondre aux besoins alimentaires des générations futures dans un contexte d'accroissement de la population et de la demande effective, de raréfaction des ressources en terre et en eau disponibles, et d'augmentation des risques associés au changement climatique.

94. Cette dernière section examine les options de politique économique auxquelles sont confrontés les pays en développement, en particulier ceux qui sont le plus durement affectés par la flambée des prix. Elle se conclut par un rapide tour d'horizon des questions liées au maintien de la sécurité alimentaire mondiale.

Réponses nationales

95. La flambée des prix des denrées alimentaires s'accompagne à la fois de menaces et d'opportunités. L'analyse qui précède a montré que pour les ménages les plus pauvres, acheteurs net, la flambée des prix des produits alimentaires de base entraîne des pertes de bien-être potentiellement importantes, au moins à court terme. Dans le même temps, ces hausses entraînent une valorisation des actifs agricoles et offrent la possibilité de stimuler l'investissement privé dans le secteur agricole si les biens publics nécessaires sont disponibles. Pour prévenir les effets négatifs potentiels de la flambée des prix sur les plus pauvres et l'aggravation de la sous-alimentation, et tirer parti des effets potentiellement positifs sur l'investissement agricole, la productivité et la production alimentaire, une action sur deux fronts est indispensable.

96. L'**action sur deux fronts**, préconisée par la FAO, le FIDA et le PAM à l'occasion de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement et du Sommet mondial de l'alimentation: *cinq ans après*, répond à la dichotomie entre les actions nécessaires pour protéger le bien-être des plus pauvres et des populations qui souffrent de la faim en leur apportant une aide directe, dans les situations d'urgence notamment, tout en mettant en place les ressources publiques et en élaborant des politiques visant à relancer le secteur agricole et à revitaliser les économies rurales à moyen terme. Dans un contexte de hausses des prix agricoles, les mesures d'urgence incluent également les actions destinées à stimuler la réactivité de l'offre à court terme, en facilitant l'accès des petits producteurs aux facteurs de production essentiels.

97. Les options de politique économique disponibles à court terme incluent l'établissement de filets de sécurité et de protection sociale en faveur des consommateurs les plus vulnérables, en milieu urbain comme en zone rurale, ainsi que des mesures d'incitation en direction des petits agriculteurs pour stimuler l'offre à court terme. L'amélioration des politiques commerciales peut aussi se traduire par des gains substantiels. À plus long terme, il importe d'agir sur les déterminants fondamentaux susceptibles de favoriser l'investissement, tant public que privé, dans l'agriculture et d'améliorer le fonctionnement des marchés. Ces politiques sont la meilleure option pour donner au monde les moyens de réaliser les objectifs du Sommet mondial de l'alimentation en dépit de la hausse des prix alimentaires.

Filets de sécurité, protection sociale et relance rapide du secteur agricole

98. Il est essentiel de protéger les populations les plus vulnérables aux chocs de prix alimentaires contre la pénurie de nourriture, la perte d'actifs et l'érosion de leur pouvoir d'achat réel. Ce type de mesures contribue non seulement à sauver des vies mais aussi à consolider les moyens d'existence et promouvoir le développement à plus long terme. Les filets de sécurité et la protection sociale contribuent à lutter contre la malnutrition, dont les effets sur l'individu se font sentir tout au long de la vie, à prévenir les ventes forcées de biens saisis et à continuer à investir dans l'éducation et la santé au moment où ces dépenses sont rendues plus aléatoires par la hausse des prix alimentaires, toutes choses qui aident les ménages à ne pas basculer dans le piège de la pauvreté.

99. À très court terme, la protection des plus vulnérables peut impliquer la distribution directe d'aliments, des subventions et des transferts monétaires ciblés ainsi que des programmes nutritionnels notamment en milieu scolaire. Le choix précis des instruments dépendra des dispositifs de protection sociale ou des filets de sécurité déjà existants, le cas échéant, et de la possibilité de les mobiliser.

100. À court et moyen terme, les programmes de protection sociale doivent être mis en place ou élargis et consolidés, pour ainsi permettre aux pays d'éliminer progressivement les subventions généralisées tout en s'assurant que leur population toute entière est à même de satisfaire ses besoins alimentaires. Pour trouver pleinement leur place parmi les priorités nationales de développement, ces programmes doivent être intégrés dans les plans nationaux de développement tels que stratégies nationales en matière de sécurité alimentaire et programmes de réduction de la pauvreté. Leur mise en œuvre aura des effets bénéfiques sur le régime alimentaire et la situation

nutritionnelle des populations, résultat impossible à atteindre à travers un régime de subvention des intrants axé sur une culture unique. Des systèmes de protection sociale bien structurés et bien ciblés permettent d'apporter une aide directe aux plus démunis pour un coût très inférieur à celui d'actions plus larges et, partant, de s'inscrire dans la durée.

101. Sachant qu'une économie fondée sur les transactions monétaires prévaut en milieu urbain et que les réseaux sociaux y sont plus distendus, il est particulièrement important de renforcer les filets de sécurité pour les pauvres des zones urbaines. Ces filets joueront un rôle particulièrement important aussi pour les groupes vulnérables sur le plan nutritionnel, notamment les enfants, les femmes enceintes et les personnes âgées.

102. Pour les ménages ruraux, il convient d'adopter une approche intégrée de la protection sociale, qui combine les transferts traditionnels (filets de sécurité collectifs) et des politiques destinées à permettre aux petits exploitants de réagir rapidement aux opportunités de marché créées par la hausse des cours. À très court terme, la réactivité de l'offre à des incitations par les prix, en particulier dans le cas des petits producteurs, peut être freinée par leur manque d'accès à des intrants essentiels comme les semences et les engrais. Dans ce contexte, des mesures de protection sociale, notamment la distribution de semences et d'engrais, directement ou à travers un système de bons et de « subventions intelligentes », peuvent constituer une réponse à court terme adéquate. Exécuté avec efficacité, un programme de cette nature aura pour effet d'augmenter le revenu des petits producteurs et de limiter les hausses de prix sur les marchés locaux, contribuant ainsi à l'amélioration de la situation nutritionnelle des foyers acheteurs net de denrées alimentaires.³³

103. Cependant, ces filets de sécurité demandent à être conçus avec le plus grand soin. Ils peuvent solliciter fortement les capacités institutionnelles, en particulier dans les pays où ce type de programmes est le plus nécessaire. Parmi les principaux risques à prendre en compte, il convient de mentionner le détournement des avantages liés à ces programmes par des groupes non ciblés, la revente de coupons par le groupe cible et l'exploitation de la rente de la part des responsables. Il est par ailleurs fondamental que ces programmes ne fassent pas obstacle à la formation d'un secteur privé en excluant les fournisseurs d'intrants locaux émergents.

Améliorer les politiques commerciales

104. Comme nous l'avons vu précédemment, de nombreux pays ont limité les exportations pour garantir la sécurité alimentaire nationale. Les restrictions de ce type aident parfois à contenir la pression sur les marchés intérieurs, mais elles peuvent aussi donner le signal de difficultés et conduire à des achats de panique sur le marché intérieur. Par ailleurs, dans certains pays où ces restrictions se sont avérées efficaces, les agriculteurs ont réduit les surfaces plantées en céréales au vu de la faiblesse des prix intérieurs conjuguée à la hausse des prix des intrants comme les carburants, les semences et les engrais.³⁴

105. Les restrictions à l'exportation exacerbent aussi l'instabilité des cours sur les marchés mondiaux, en particulier lorsqu'elles sont mises en place de manière ad hoc et sans concertation. La volatilité des marchés mondiaux contribue à son tour à aggraver la situation alimentaire dans d'autres pays. Heureusement pour les marchés alimentaires mondiaux, certains pays ont commencé à assouplir leurs restrictions. L'Ukraine a récemment relevé le niveau des exportations de blé autorisées, et à ce jour, la Thaïlande n'a pas eu recours aux restrictions à l'exportation.

³³ Un des risques des aides publiques à l'achat d'intrants agricoles est de détourner l'attention des agriculteurs d'une meilleure utilisation des ressources dont ils disposent déjà, notamment le fumier, le compost, la rotation des cultures en introduisant des légumineuses fixant l'azote ou des cultures de couverture pour améliorer la fertilité des sols et leur composition.

³⁴ Financial Times, 18 avril 2008.

106. Les restrictions à l'exportation ont reçu bien moins d'attention à l'OMC que les barrières à l'importation, mais la crise actuelle est un argument fort en faveur de leur prise en compte dans les négociations commerciales. De fait, de nombreux pays ont recours à la limitation des importations par crainte que les pays exportateurs ne soient pas des fournisseurs fiables. Les contraintes juridiques imposées à l'utilisation des barrières à l'exportation pourraient jouer dans le sens d'un abaissement des droits d'importation, qui conduirait à terme à des gains de bien-être. Compte tenu du fait que nombre des pays les plus pauvres auront des difficultés à mettre en place des programmes dits filets de sécurité (précédemment décrits), les barrières à l'exportation pourraient jouer un rôle sur le plan de la sécurité alimentaire, mais le recours à de tels instruments devra être strictement limité aux pays les plus pauvres.

107. Les aides à la production et les protections tarifaires dont bénéficie la production de biocarburants devront peut-être aussi être réexaminées du point de leurs effets sur la sécurité alimentaire. La Chine et l'Afrique du Sud ont déjà limité pour cette raison l'utilisation de céréales pour la fabrication d'éthanol, et certains observateurs ont appelé d'autres pays à intégrer aussi les considérations de sécurité alimentaire dans l'élaboration de leurs politiques.

108. Bien que les mesures visant à lever les restrictions à l'importation et à écouler les stocks de céréales vivrières sur le marché aient eu pour la plupart des effets immédiats et positifs sur les consommateurs et l'efficacité économique en général, elles ne sont pas sans inconvénients. Tout d'abord, elles n'apportent qu'un soulagement ponctuel. Une fois les taxes ou les tarifs douaniers ramenés à zéro, ces mesures ne permettent plus de faire baisser les prix. Ensuite, elles entraînent pour les gouvernements une perte de recettes qui peut, dans certains pays, être très substantielle. Sous l'angle positif, les réductions tarifaires peuvent parfaitement se justifier d'un point de vue économique, en particulier si les tarifs douaniers initiaux se traduisaient par une distorsion exagérée du régime des échanges. Mais pour que ces baisses tarifaires deviennent permanentes, il faudrait que les gouvernements engagent des réformes complémentaires à moyen terme, notamment des mesures de réforme fiscale pour compenser au moins en partie la perte de recettes. De plus, dans la mesure où la réduction des droits de douane implique une perte de protection pour les producteurs nationaux, des mesures complémentaires (assorties de stratégies de sortie crédibles) peuvent s'avérer nécessaires pour accompagner et faciliter la transition vers un environnement libéralisé. Parmi ces mesures, le renforcement des filets de sécurité, l'investissement public dans les infrastructures rurales, l'amélioration des services de vulgarisation ou toute autre politique susceptible de développer la réactivité de l'offre aux signaux du marché.

Stimuler l'investissement agricole et la réactivité de l'offre: des priorités fondamentales

109. À moyen terme, une attention renouvelée doit être portée au secteur agricole. La hausse des prix alimentaires est un élément important pour la relance de l'agriculture dans la mesure où elle fournit au secteur privé des incitations à investir et à produire. La relance de la production et de la productivité agricole offre une large marge d'action. L'augmentation de la productivité suppose des efforts substantiels et soutenus dans des domaines longtemps négligés comme la recherche, la vulgarisation agricole, le développement des infrastructures agricoles et autres ainsi que les instruments de crédit et de gestion du risque, autant d'améliorations qui devront compléter les incitations par les prix. Ces initiatives devront prendre en compte les défis liés aux effets à long terme potentiels du changement climatique ainsi que les effets à plus court terme de l'accroissement de la demande de biocarburants.

110. Les mesures de soutien doivent viser en particulier à permettre aux producteurs pauvres des zones rurales – les moins à même de répondre aux changements de signaux du marché – d'accroître leur production et leur offre de produits commercialisables. Ce soutien devra notamment prendre les formes suivantes: promouvoir la recherche agricole centrée sur les besoins des petits producteurs, qui pour la plupart exploitent des terres de plus en plus marginales; favoriser leur accès aux services agricoles, notamment la recherche, la vulgarisation et les services financiers, et renforcer leur capacité à utiliser ces services; leur garantir l'accès à des ressources naturelles comme la terre et l'eau; et encourager leur participation à des sources de revenu non

agricoles, notamment à travers le paiement des services environnementaux. Il importe aussi d'aider les ménages pauvres en milieu rural à consolider leurs moyens d'existence dans un contexte d'incertitude climatique toujours croissante et de les informer des possibilités offertes par les nouvelles approches de la gestion des risques climatiques et autres, notamment sur le plan des assurances.

Perspective d'avenir: créer un environnement mondial propice à l'exécution des politiques

111. Le contexte actuel de flambée des prix et de faibles niveaux des stocks alimentaires mondiaux présente des risques majeurs pour la sécurité alimentaire. Les défis à relever pour « gérer » cette crise dans les années à venir sont écrasants. Mais un échec se solderait par l'augmentation de la pauvreté et de la faim dans le monde, l'annulation des avancées chèrement acquises dans les domaines de la nutrition, de la santé, de l'éducation et de la protection sociale et, plus généralement, l'agitation sociale et l'insécurité. La communauté internationale doit s'assurer que les gouvernements se dotent des moyens humains, financiers, techniques et matériels nécessaires pour mettre en œuvre les réformes prioritaires décrites ci-dessus, qui incluent un certain nombre de pistes: soutien technique et budgétaire accru, orientations politiques fortes, activités renforcées de plaidoyer dans les négociations internationales en faveur de la suppression des barrières au commerce international et de l'élimination des pratiques distorsives, et élaboration de nouveaux protocoles et accords internationaux autour des biocarburants. La bonne gouvernance et le soutien au secteur privé sont essentiels pour améliorer l'efficacité des politiques et garantir leur succès à l'échelle nationale.

112. Pour la première fois depuis 25 ans, une incitation économique forte pousse à stimuler le secteur agricole (la hausse des prix). Par ailleurs, la situation critique des pauvres et des victimes de la faim concentre les regards de la communauté internationale. À l'échelle nationale, les gouvernements avec l'appui de leurs partenaires internationaux doivent maintenant consentir les investissements publics nécessaires et créer un environnement adapté à l'investissement privé, tout en veillant à protéger de la famine les catégories les plus vulnérables. Ils doivent engager les actions nécessaires pour accélérer les progrès vers l'éradication permanente de la malnutrition et de la faim chronique dans le monde, en plaçant cet objectif au cœur de leurs politiques de développement et de leurs stratégies de réduction de la pauvreté. En effet, la menace d'une répétition de la crise actuelle subsistera aussi longtemps qu'une large fraction de la population mondiale continuera de souffrir de la faim.

113. La communauté internationale doit prendre des mesures immédiates pour améliorer sa capacité à répondre, de manière prompt et coordonnée, aux demandes d'assistance technique et de soutien financier des pays pour les aider à faire face au coût des interventions d'urgence sans compromettre exagérément leur potentiel économique et leur croissance. Une estimation des besoins en financements immédiats et à moyen terme est présentée ci-après. Il est à noter que ces besoins de financement, qui concernent exclusivement l'investissement agricole (et non la FAO elle-même) nécessitent d'ores et déjà d'être actualisés car les coûts d'investissement et les prix alimentaires ont augmenté. Par ailleurs, le délai fixé pour la réalisation de l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation s'est raccourci et impose d'accélérer les efforts. Un simple ajustement en fonction de l'inflation porte à plus de 30 millions d'USD par an l'investissement public nécessaire.

114. Dans le même temps, il convient d'engager les actions nécessaires pour garantir la sécurité alimentaire mondiale à long terme, en prenant en compte les risques potentiels que fait peser le changement climatique sur les approvisionnements alimentaires. Il s'agit notamment de réfléchir aux moyens de développer une nouvelle génération de technologies permettant d'intensifier la production agricole qui soient durables d'un point de vue financier, environnemental et social et capables de s'adapter au changement climatique, ainsi qu'aux moyens de prévenir toute réduction future des ressources en eau douce et en terre disponibles pour la production alimentaire. Ces questions et d'autres qui ont une incidence directe sur la capacité

de l'humanité à se nourrir seront au cœur de la Réunion à haut niveau convoquée par la FAO en décembre, sur le thème Comment nourrir le monde en 2050.

ENCADRÉ 2

Mobiliser les ressources pour réaliser l'objectif du SMA dans le cadre de l'approche sur deux fronts: le Programme de lutte contre la faim de la FAO

Le Programme de lutte contre la faim de la FAO a été présenté pour la première fois en juin 2002, à la veille du **Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après**, qui a rassemblé des chefs d'État et de gouvernement, des organisations internationales et non gouvernementales à Rome pour dresser le bilan des progrès réalisés dans la lutte contre la faim. Le programme appelle un investissement public additionnel de 24 milliards d'USD (en prix constants 2002) par an, dans l'objectif de réduire de moitié, par rapport à leur niveau de 1990-1992, le nombre de personnes victimes de la faim d'ici 2015. Il propose également de combiner l'investissement dans l'agriculture et le développement rural avec des mesures visant à faciliter l'accès direct et immédiat à la nourriture des personnes les plus gravement atteintes par la sous-alimentation. Il met l'accent principalement sur les petits agriculteurs et vise à créer de nouvelles opportunités pour les populations rurales, qui représentent 75 pour cent des pauvres à travers le monde, afin de leur permettre d'améliorer durablement leurs moyens d'existence. L'enveloppe d'investissements contre la faim inclut les éléments suivants:

- Programmes pour améliorer l'accès des plus démunis à la nourriture, par le biais des repas scolaires, la distribution d'aliments aux femmes enceintes et allaitantes ainsi qu'aux enfants de moins de cinq ans, et les projets de vivres contre travail. Ces activités cibleraient les 200 millions de personnes les plus démunies dans le monde. Le coût serait de 5,2 milliards d'USD par an, dont 1,2 milliard pour un programme de restauration scolaire.
- Amorce d'un processus d'innovation sur l'exploitation même, dans les communautés rurales pauvres. Il s'agit de mobiliser des capitaux pour augmenter la productivité en investissant dans des semences, des engrais, de petites pompes d'irrigation, des jardins potagers scolaires et des services juridiques visant à garantir un plus large accès à la terre. Un objectif raisonnable est de toucher 60 millions de ménages dans le monde d'ici 2015 avec un capital de départ de 500 USD par famille, en moyenne. Le coût total de ce programme serait de 2,3 milliards d'USD par an.
- Mise en valeur et conservation des ressources naturelles. Des investissements supplémentaires dans les systèmes d'irrigation ainsi que la conservation et l'utilisation des ressources phytogénétiques et des écosystèmes aquatiques seraient nécessaires. Des fonds supplémentaires sont également nécessaires pour garantir une exploitation durable des forêts et des pêcheries dans le monde. Le coût total est estimé à 7,4 milliards d'USD par an.
- Développement des infrastructures rurales. Une haute priorité doit être accordée à l'amélioration des infrastructures de base telles que routes rurales, pour stimuler les investissements du secteur privé. Des financements sont aussi nécessaires pour garantir la qualité des produits alimentaires et leur sécurité sanitaire, prévenir la propagation des maladies transfrontières du bétail et favoriser le développement d'entreprises de traitement, de transformation, de distribution et de commercialisation, en encourageant les associations et coopératives de petits agriculteurs. L'investissement public nécessaire est estimé à 7,8 milliards d'USD par an.
- Amélioration au plan national et international de la recherche agricole, de la vulgarisation, de l'éducation et de la communication, pour un coût estimé à 1,1 milliard d'USD par an.

La FAO a suggéré que les investissements publics additionnels en faveur de l'agriculture et du développement rural soient, en moyenne, également répartis entre bailleurs de fonds et pays bénéficiaires.

* Les investissements requis doivent être actualisés pour tenir compte de la hausse du coût des investissements et des prix alimentaires (voir corps du texte).

Références

- Aksoy, M. A. & Isik-Dikmelik, A.** 2008. *Are Low Food Prices Pro-Poor? Net Food Buyers and Sellers in Low Income Countries*. Ronéo, Banque mondiale, Washington, DC.
- Block, S., Kiess L., Webb P., Kosen S., Moench-Pfanner R., Bloem M.W. & Timmer C.P.** 2004. Macro shocks and micro outcomes: child's nutrition during Indonesia's Crisis. *Economics and Human Biology*, 2(1): 21-44.
- Collier, Paul.** 2007. « Managing Commodity Booms: Lessons of International Experience », Rapport préparé pour le Consortium pour la recherche économique en Afrique (CREA). Centre pour l'étude des économies africaines (CSAE), Département d'économie, Université d'Oxford, 2007.
- Collier, P. & Goderis, B.** 2007. « Commodity Prices, Growth and the Natural resource Curse: Reconciling the Conundrum », Département d'économie, Université d'Oxford, mai 2007.
- Dawe, D.** 2008. *Have recent increases in international cereal prices been transmitted to domestic economies? The experience in seven large Asian countries*. Document de travail ESA/08-03.
- FAO.** 2007. *Perspectives de l'alimentation*, novembre.
- Gunjal, K & Dawe, D.** 2008. *Recent trends in price transmission in southern Africa cereal markets*, en cours.
- FMI.** 2006 *Perspectives de l'économie mondiale 2006*, Chapitre 5: Le boom des produits de base non-combustibles: peut-il durer?
- Ivanic, M. & Martin, W.** 2008. *Implications of higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries*. Ronéo, Banque mondiale, Washington, DC
- Johnston, Simon.** 2007. *The (Food) Price of Success*, **Finance & Development**, Vol 44, No. 4 décembre. Fonds monétaire international, Washington, DC
- Mitchell, Donald.** 2008. *A Note on Rising Food Prices*. Banque mondiale, Washington, DC
- OCDE.** 2008. *A note on the role of investment capital in the US agricultural futures markets and the possible effect on cash prices*, Document TAD/CA/APM/CFS/MD(2008)6.
- Rashid, S.** 2002. *Dynamics of agricultural wage and rice price in Bangladesh: a reexamination*. Markets and Structural Studies Division, Discussion Paper No. 44. Washington, DC, International Food Policy Research Institute.
- Ravallion, M.** 1990. Rural welfare effects of food price changes under induced wage responses: theory and evidence for Bangladesh. *Oxford Economic Papers*. 42(3):574-585.
- Schmidhuber, J.** 2006. *Impact of an increased biomass use on agricultural markets, prices and food security: A longer-term perspective*, Rome, FAO.
- Senauer, B., Sur, M.** 2001. Ending global hunger in the 21st century: projections of the number of food insecure people. *Rev. Agr. Econ.* 23(1):68-81.
- Sharma, R.** 2002. The transmission of world price signals: concepts, issues and some evidence from Asian cereal markets. OCDE Forum mondial sur l'agriculture.
- Steenblik, R.** 2007 *Biofuels – at what cost? Government support for ethanol and biodiesel in selected OECD countries*, Global Subsidies Initiative.
- Taylor J.E, Yúnez, A., & Jesurum-Clemets, N.** 2006. *Los posibles efectos de la liberalización comercial en los hogares rurales centroamericanos a partir de un modelo desagregado para la economía rural. Caso de Honduras*, Banque interaméricaine de développement, Série d'études économiques et sectorielles, RE2-06-13 (avril), Washington, DC.

- Torless H., Kiess . & Bloem MV.** 2003. Association of household rice expenditure with child nutritional status indicates a role for macroeconomic food policy in combating malnutrition. *J Nutr*, 133(5):1320-5.
- Trusted Sources.** 2008. *The end of grain self-sufficiency*,
http://www.trustedsources.co.uk/china/fault_lines/house_views/china_grains.
- Tyner, W.E. & Taheripour, F.** 2008. *Policy Options for Integrated Energy and Agricultural Markets*, Communication présentée à la conférence « Transition to a Bio-Economy: Integration of Agricultural and Energy Systems », organisée par Farm Foundation les 12 et 13 février 2008, au Westin Atlanta Airport.