

Volatilité des prix et sécurité alimentaire

Un rapport du

Groupe d'Experts de Haut Niveau

sur la Sécurité Alimentaire et la Nutrition

Juillet 2011

Volatilité des prix et sécurité alimentaire

Un rapport du

Groupe d'Experts de Haut Niveau

sur la Sécurité Alimentaire et la Nutrition

Juillet 2011

Comité directeur du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition – HLPE (juillet 2011)

M.S. Swaminathan (Président)
Maryam Rahmanian (Vice-Présidente)
Catherine Bertini
Tewolde Berhan Gebre Egziabher
Lawrence Haddad
Martin S. Kumar
Sheryl Lee Hendriks
Alain de Janvry
Renato Maluf
Mona Mehrez Aly
Carlos Perez del Castillo
Rudy Rabbinge
Huajun Tang
Igor Tikhonovich
Niracha Wongchinda

Équipe de projet du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition – HLPE

Benoît Daviron (chef d'équipe)
Niama Nango Dembele
Sophia Murphy
Shahidur Rashid

Le présent rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition a été approuvé par le comité directeur du Groupe d'experts. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement l'avis officiel du Comité de la sécurité alimentaire mondiale et de ses membres et participants, ni celui du Secrétariat.

La reproduction du présent rapport et sa diffusion auprès d'un large public sont encouragées. Les utilisations à des fins non commerciales seront autorisées à titre gracieux sur demande. La reproduction pour la revente ou à d'autres fins commerciales, et notamment didactiques, pourra être soumise à des frais. Les demandes d'autorisation, de reproduction ou de diffusion sont à adresser par courriel à copyright@fao.org avec copie à cfs-hlpe@fao.org.

Référencement bibliographique:

HLPE, 2011. Volatilité des prix et sécurité alimentaire. Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome, 2011.

Table des matières

AVANT-PROPOS.....	7
RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES DÉCIDEURS	9
Introduction.....	17
1 Comportement récent des prix sur les marchés internationaux de produits alimentaires: trois explications	19
1.1 Volatilité excessive des prix	23
1.1.1 Moindre sensibilité de la demande de produits alimentaires aux fluctuations de prix à mesure que le revenu augmente.....	24
1.1.2 Marchés internationaux de produits alimentaires: plus intégrés, mais facilement refragmentés.....	25
1.1.3 Augmentation spectaculaire des fonds spéculatifs sur les marchés à terme, mais aussi des coûts de couverture.....	26
1.2 Récurrence des crises alimentaires	29
1.2.1 Diminution des stocks mondiaux.....	29
1.2.2 Baisse de l'investissement agricole	31
1.2.3 Baisse des dépenses publiques consacrées à l'agriculture	32
1.3 Pénuries à venir	34
1.3.1 Demande illimitée de produits agricoles	35
1.3.2 Quand la Révolution Verte atteint ses limites	38
2 Options politiques au niveau international pour faire face à la volatilité des prix	42
2.1 Création d'un système de commerce centré sur la sécurité alimentaire	42
2.2 Réglementation préventive de la spéculation	44
2.3 Coordination internationale des politiques en matière de constitution de stocks	44
2.4 Réserves alimentaires et Programme alimentaire mondial (PAM)	46
2.5 Limitation de la croissance de la demande de produits agricoles émanant des pays développés.....	46
2.6 Recentrage de l'investissement public pour instaurer une sécurité alimentaire à long terme.....	47
3 Sources, transmissions et conséquences de la volatilité des prix sur la sécurité alimentaire	50

3.1	Volatilité des prix d'origine locale: un problème permanent dans de nombreux pays pauvres	50
3.2	Transmission inégale de la volatilité des prix internationaux aux marchés intérieurs des pays en développement	53
3.3	Mauvaise compréhension des conséquences réelles de la volatilité des prix sur la sécurité alimentaire	57
4	Mesures envisageables à l'échelon national pour lutter contre la volatilité des prix	61
4.1	Instruments de lutte contre la volatilité des prix	61
4.2	Principes directeurs pour les mesures nationales	66
4.3	Prise en compte des caractéristiques nationales pour gérer la volatilité des prix	67
5	Volatilité des prix et Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA).....	70
	BIBLIOGRAPHIE	72
	ANNEXES	76
	A1: Deux exemples illustrant l'importance des capacités institutionnelles nationales dans la mise en œuvre d'une politique de sécurité alimentaire	76
	A2: Réactions des pays à la flambée des prix de 2007-2008	78
	A3: Tableau comparatif des recommandations formulées dans des rapports récents sur la volatilité des prix	82

Liste des figures

Figure 1. Indice mensuel des prix des denrées alimentaires, janvier 1990 – mai 2011 (base 100 en 2000)	21
Figure 2. Indice mensuel des prix des produits agricoles, janvier 1990 – mai 2011 (base 100 en 2000)	21
Figure 3. Indice annuel des prix des denrées alimentaires, USD courants et constants, 1960-2011 (base 100 en 2000)	22
Figure 4. Distribution mondiale de l'élasticité de la demande par rapport aux prix, 1996 (élasticité-prix directe inconditionnelle de Frisch)	25
Figure 5. Stocks mondiaux, en pourcentage de la consommation mondiale – maïs, blé, riz et huiles végétales (1960-2010)	31
Figure 6. Aide publique au développement octroyée pour l'agriculture par les pays du CAD et les organismes multilatéraux (1971-2008)	34
Figure 7. Indices de la production agricole, de la consommation d'engrais azotés et de la superficie cultivée à l'échelle mondiale (base 100 en 1999-2001).....	39

Figure 8. Niger, prix à la consommation du riz importé ainsi que du maïs et du mil locaux, et prix à la production du mil.....	51
Figure 9. Prix locaux des produits alimentaires par région, janvier 2007 – novembre 2010 ou derniers chiffres disponibles (base 100 en janvier 2007)	56
Figure 10. Problèmes des programmes de protection sociale productifs en Éthiopie.....	77

Liste des tableaux

Tableau 1. Indice des prix des denrées alimentaires (base 100 en 2000)	19
Tableau 2. Principales caractéristiques des flambées des prix des produits de base	29
Tableau 3. Taux de croissance annuelle moyen du stock de capital agricole.....	32
Tableau 4. Dépenses publiques consacrées à l'agriculture (dans 44 pays en développement).....	33
Tableau 5. Taux de croissance des dépenses publiques dans la recherche agricole (1981-2000).....	33
Tableau 6. Taux de croissance de la consommation mondiale de céréales, d'huiles végétales et de tourteaux oléagineux (1980-2009)	35
Tableau 7. Production de biocarburants (millions de litres).....	36
Tableau 8. Taux de croissance de la consommation de céréales	36
Tableau 9. Huiles végétales: taux de croissance de la consommation mondiale et part de l'utilisation industrielle dans cette dernière	37
Tableau 10. Augmentation cumulée des prix réels en pourcentage (du dernier trimestre de 2003 au dernier trimestre de 2007).....	53
Tableau 11. Prix des céréales en Afrique: comparaison de la volatilité des prix.....	54
Tableau 12. Mesures prises par les pays en réponse à la crise des prix des produits alimentaires de 2007-2008.....	57
Tableau 13. Suggestions de politiques et de programmes nationaux conçus pour réduire, gérer et affronter la volatilité des prix	64

AVANT-PROPOS

En 2009, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) a été réformé afin de rendre plus efficace la gouvernance internationale en matière de sécurité alimentaire et de nutrition par une meilleure coordination, plus de cohérence des politiques et en procurant soutien et conseil aux pays et aux régions. Le CSA réformé a mis en place un Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE) afin d'obtenir des avis fiables établis sur la science et les connaissances pour fonder à l'élaboration des politiques, créant ainsi une interface entre connaissances et politiques publiques. Ce groupe d'experts de haut niveau est piloté par un Comité directeur, nommé en juillet 2010, que j'ai le privilège de présider. Le Groupe d'experts soutient le calendrier politique du CSA; ses rapports répondent donc à la demande. Il a également pour rôle d'attirer l'attention sur les problèmes émergents.

Les flambées et la volatilité des prix des produits alimentaires, et leurs conséquences pour la sécurité alimentaire sont une source grandissante d'inquiétude pour les responsables politiques, les milieux spécialisés et le grand public. De nombreuses études ont été consacrées à ces phénomènes. La volatilité des prix figure au premier rang des priorités de nombreux États, mais aussi du G20 en 2011, et représente pour le CSA une question de fond de première importance. C'est dans ce contexte qu'en octobre 2010, le CSA a demandé au Groupe d'experts de haut niveau d'établir un rapport sur la volatilité des prix et sur : *« toutes ses causes et ses conséquences, y compris les pratiques qui sont à l'origine de distorsions des marchés et les liens avec les marchés financiers, ainsi que les politiques, mesures, outils et institutions qui peuvent, d'une manière cohérente et appropriée, contribuer à gérer les risques liés à une volatilité excessive des prix agricoles. L'étude portera également sur les mesures de prévention et d'atténuation à mettre en œuvre en faveur des producteurs vulnérables, des consommateurs, en particulier des pauvres, des femmes et des enfants, et qui peuvent s'appliquer à différents niveaux (local, national, régional et international). Cette étude s'appuiera sur un examen des publications existantes et s'intéressera à la manière dont les pays et les populations vulnérables peuvent se procurer des produits alimentaires lorsque la volatilité des prix provoque d'importantes perturbations sur les marchés »*.

Le présent rapport contient l'analyse et les recommandations formulées par le Groupe d'experts de haut niveau telles qu'approuvées par son Comité directeur lors de la réunion qui s'est tenue à Amsterdam les 12 et 13 juillet 2011. Il est désormais présenté au CSA.

Le Groupe d'experts de haut niveau travaille suivant des règles très précises, approuvées par le CSA, qui garantissent la validité et la crédibilité scientifiques du processus, ainsi que sa transparence et son ouverture à toutes les formes de connaissance. Son Comité directeur a attaché une grande importance à la solidité de la méthode et a suivi une procédure rigoureuse. Ce rapport a été rédigé par une équipe de projet nommée par le Comité directeur et travaillant sous sa supervision. Le processus est également participatif et transparent, et permet l'expression d'une diversité d'opinions, de suggestions et de critiques: les termes de référence et la version préliminaire du rapport préparée par l'équipe de projet ont fait l'objet de consultations électroniques ouvertes. Les versions finales du

rapport ont ensuite été révisées par trois éminents experts indépendants, à partir de quoi le rapport a été finalisé par l'équipe de projet et soumis au Comité directeur pour approbation avant d'être transmis au CSA.

Je voudrais rendre ici un hommage chaleureux aux membres du Comité directeur, et notamment à tous ceux qui ont consacré généreusement de leur temps à travailler avec Sheryl Hendriks à la supervision de ce rapport, au chef de l'équipe de projet, Benoit Daviron et aux membres de son équipe, aux réviseurs externes anonymes, et au dévoué et infatigable secrétariat du Groupe d'experts de haut niveau dirigé par Vincent Gitz, pour leurs efforts inlassables. Toutes ces personnes peuvent être fières de l'immense faculté d'adaptation dont elles ont fait preuve, qui a permis l'élaboration d'un rapport d'une telle qualité en un laps de temps si court. Tous ont été mis à rude épreuve et ont abattu une quantité de travail considérable. Toute mon admiration va également à la peine que se sont donnée les nombreux experts qui ont participé de manière si constructive à nos consultations en ligne. Je les remercie tous. Le présent rapport doit donc sa qualité et sa pertinence aux contributions d'une vaste coalition de personnes ayant à cœur l'éradication de la faim sur notre planète

L'actualité de ce rapport est évidente si l'on considère qu'en dépit de tous les efforts déployés par les organisations internationales et les pouvoirs publics nationaux, les cibles associées au premier objectif du Millénaire pour le développement, à savoir réduire la faim et la pauvreté de moitié d'ici à 2015, s'avèrent toujours aussi difficiles à atteindre. Nous espérons que le programme stratégique de sécurité alimentaire qui est présenté dans ce rapport et qui demande la participation des États, des marchés et de la société civile, y compris les groupements d'agriculteurs, aidera à stabiliser les prix et à comprendre comment mieux gérer leur volatilité et renforcer la capacité des pouvoirs publics nationaux et des populations locales à affronter leurs fluctuations.

Nous espérons également que ce rapport contribuera à nourrir les débats sur les politiques lors de la prochaine réunion du CSA, en octobre 2011. Je tiens ici à remercier très sincèrement le Président et les membres du CSA, ainsi que le Bureau et le Groupe consultatif du Comité, pour leurs encouragements tout au long de cette première année de fonctionnement du Groupe d'experts de haut niveau.

M. S. Swaminathan, Président du Comité directeur du Groupe d'experts de haut niveau – juillet 2011

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES DÉCIDEURS

Au cours des quatre dernières années, la volatilité des prix des produits alimentaires a affecté des millions de personnes, compromettant leur état nutritionnel et leur sécurité alimentaire. La volatilité des prix sur les marchés des produits de base a également miné les perspectives de croissance économique et de réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Après être restés à des niveaux historiquement bas pendant des décennies, les prix des produits alimentaires ont considérablement augmenté et gagné en volatilité depuis 2007. Une première flambée a touché presque tous les produits de base en 2007-2008. Après une baisse en 2009-2010, les prix sont remontés, et sont demeurés très instables. Les périodes de prix élevés ou bas n'ont rien d'exceptionnel. La variabilité des prix est l'essence même des marchés. Néanmoins, depuis 2007, le niveau de volatilité des prix est particulièrement élevé, de même que le nombre de pays affectés. C'est pourquoi cette volatilité, dans un contexte de hausses de prix, a été la source d'une vive inquiétude et de réels problèmes dans de nombreux pays.

Les réponses mondiales et nationales apportées à cette évolution sans précédent des prix alimentaires ont été remarquables. De nombreuses initiatives gouvernementales et intergouvernementales ont été lancées pour protéger les populations vulnérables des conséquences préjudiciables des augmentations de prix. En octobre 2010, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) récemment réformé a demandé au Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition d'établir un rapport sur la volatilité des prix détaillant « *toutes ses causes et ses conséquences, y compris les pratiques qui sont à l'origine de distorsions des marchés et les liens avec les marchés financiers, ainsi que les politiques, mesures, outils et institutions qui peuvent, d'une manière cohérente et appropriée, contribuer à gérer les risques liés à une volatilité des prix excessive dans l'agriculture. L'étude portera également sur les mesures de prévention et d'atténuation qui concernent les producteurs vulnérables, les consommateurs, en particulier les pauvres, les femmes et les enfants, et qui peuvent s'appliquer à différents niveaux (local, national, régional et international). Cette étude s'appuiera sur un examen des publications existantes et s'intéressera à la manière dont les pays et les populations vulnérables peuvent se procurer des produits alimentaires lorsque la volatilité des prix provoque d'importantes perturbations sur les marchés* ».

Principales observations

1. La volatilité des prix a une forte incidence sur la sécurité alimentaire parce qu'elle porte atteinte au revenu et au pouvoir d'achat des ménages. Pour dire les choses simplement, elle peut faire basculer des personnes vulnérables dans la pauvreté et la faim. Conjuguée à de hauts niveaux de prix, elle peut profondément détériorer les conditions de vie et la sécurité alimentaire. Pour les consommateurs, la volatilité est d'autant plus dommageable que les prix sont plus élevés, tandis que pour les producteurs, c'est le contraire qui est vrai. Cette interaction implique que les mesures axées uniquement sur les flambées de prix n'auront pas de prise sur les effets globaux en termes de bien-être. C'est pourquoi ce rapport traite des deux aspects du comportement récents des prix alimentaires : volatilité et hausse.
2. Trois explications interdépendantes, mettant respectivement en avant des facteurs de court, moyen et long termes, sont présentées, afin de mieux cerner les causes profondes des récentes fluctuations des prix des produits alimentaires. La première définit le comportement récent des prix des produits alimentaires comme étant un problème de « volatilité des prix agricoles » (ce qui implique que les prix redescendront tôt ou tard), et un problème permanent inhérent aux marchés agricoles que l'on pourrait presque qualifier de naturel. Pour savoir si cette analyse est cohérente avec les tendances récentes, il faut déterminer si la volatilité des prix enregistrée depuis 2007 est inhabituelle. Il semble y avoir consensus sur le fait qu'elle a été plus forte ces cinq dernières années que pendant les vingt précédentes, mais inférieure à celle des années 70. Toutefois, en raison de la libéralisation des marchés depuis 20 ans, les prix intérieurs de nombreux pays sont davantage liés aux prix internationaux qu'ils ne l'étaient dans les années 70. Pour certains pays en développement, la libéralisation s'est également traduite par une augmentation importante de la part des

importations dans l'offre totale de produits alimentaires, ce qui a rendu la volatilité des prix internationaux encore plus problématique qu'elle ne l'était 30 ans plus tôt.

- a. Dans le cadre de cette vision selon laquelle la volatilité est l'état normal des marchés agricoles, le rapport présente trois causes possibles de la volatilité accrue des prix internationaux des produits alimentaires, à savoir la moindre élasticité de la demande, les politiques commerciales et la spéculation. Parmi ces trois causes, le rôle de la spéculation sur les marchés à terme est de toute évidence la cause la plus controversée. Personne ne nie l'augmentation spectaculaire du volume des transactions non commerciales sur ces marchés, mais le lien entre cette multiplication des transactions non commerciales et la formation de bulles de prix est loin de faire l'unanimité. En revanche, les effets sur les prix de la demande émanant du secteur des biocarburants et des mesures commerciales restrictives (essentiellement des interdictions d'exporter) sont moins sujets à controverse. Il s'agit toutefois de deux problèmes sensibles sur le plan politique. Les politiques de soutien des biocarburants aux États-Unis et dans l'Union européenne ont engendré un choc de la demande qui est largement considéré comme l'une des principales causes de la flambée des prix internationaux des produits alimentaires en 2007-2008. De même, on estime souvent que les mesures commerciales restrictives adoptées à l'époque par de nombreux pays pour protéger leurs consommateurs ont accéléré les hausses de prix. Tant les politiques de soutien des biocarburants que les restrictions d'exportations ont conduit bon nombre de pays à se demander s'ils pouvaient se fier aux marchés internationaux dans le cadre de leurs stratégies de sécurité alimentaire.
 - b. La volatilité croissante pourrait également être liée à une moindre élasticité de la demande par rapport aux prix, elle-même due à une augmentation des revenus. Plus un consommateur est riche, moins il a tendance à réduire sa consommation alimentaire en cas de hausse des prix. Cela s'explique par le fait que la part des aliments de base dans les dépenses totales des personnes relativement aisées diminue à mesure que le revenu augmente. C'est pourquoi une hausse des prix n'entraîne pas forcément une baisse de la demande. Étant donné la croissance globale des revenus mondiaux, la demande alimentaire est aujourd'hui moins sensible aux prix, ce qui, logiquement, peut mener à davantage de volatilité. La diminution de l'élasticité avec l'augmentation des revenus soulève aussi un problème d'équité à l'échelle mondiale. Sur les marchés internationaux, des consommateurs aux revenus très différents se font concurrence pour l'accès aux denrées alimentaires. Les consommateurs des pays pauvres sont bien plus sensibles aux variations de prix que ceux des pays riches, et il en va de même entre les riches et les pauvres d'un même pays. Ce phénomène implique qu'en cas d'insuffisance de l'offre, ce sont les consommateurs les plus pauvres qui absorbent la plus grande partie des ajustements quantitatifs nécessaires pour restaurer l'équilibre du marché. Lorsqu'une flambée des prix oblige les plus pauvres à réduire leur consommation alimentaire, les plus riches parviennent plus ou moins à maintenir leur niveau de consommation, ce qui accroît l'inégalité de la répartition globale des produits alimentaires. Les politiques de soutien des biocarburants accentuent généralement cette répartition inégale des ajustements quantitatifs, car elles rendent l'industrie des biocarburants moins sensible aux augmentations de prix des produits pour leur approvisionnement en produits de base.
3. La deuxième explication du comportement actuel des prix internationaux des produits alimentaires met l'accent sur l'existence de crises alimentaires périodiques (dans les années 50 et 70, et aujourd'hui) que l'on peut attribuer à la dynamique de l'investissement agricole. Des prix élevés entraînent une vague d'investissements et des avancées technologiques qui permettent d'augmenter la production et d'abaisser les prix. À l'opposé, une faiblesse persistante des prix diminue l'intérêt général porté à la production alimentaire et entraîne un déclin de l'investissement. Cette situation persiste jusqu'à ce que l'offre soit si faible qu'elle entraîne une flambée des prix, laquelle marque le début d'un nouveau cycle d'investissement. De la fin des années 70 au milieu des années 90, la croissance du stock de

capital agricole s'est ralenti pour finalement se stabiliser à un niveau faible. Plusieurs régions développées ont même connu un processus de décapitalisation du secteur de l'agriculture. Dans les régions en développement, la croissance du stock de capital agricole est restée positive, mais s'est ralentie et se ralentit toujours en Amérique latine, en Afrique subsaharienne et dans les pays d'Asie du Sud. Le ralentissement de la croissance de l'investissement agricole s'est produit pendant une période de restriction des aides publiques à l'agriculture dans les pays en développement. Calculées en pourcentage du PIB agricole, les dépenses publiques sont passées de 11 pour cent en 1980 à 8 pour cent en 1990, avant de remonter à 10 pour cent en 2002. Ce taux est bien inférieur à celui des pays développés, où la part du soutien public à l'agriculture dépasse souvent 20 pour cent du PIB agricole. Ce ralentissement global des dépenses publiques a nui à la recherche agricole. Par ailleurs, l'aide financière accordée aux pays en développement par les pays de l'OCDE et les organismes multilatéraux n'a pas permis de contrer cette tendance. Au lieu de cela, les évolutions de l'aide publique au développement (APD) ont contribué à la baisse de l'investissement public dans l'agriculture des pays les plus démunis.

4. La troisième explication voit dans les hausses actuelles des prix le signe avant-coureur d'une pénurie persistante sur les marchés agricoles. Le monde arriverait à la fin d'une longue période caractérisée par une surproduction structurelle sur les marchés internationaux de produits agricoles, surproduction rendue possible par une consommation massive de ressources naturelles peu coûteuses (pétrole, eau, biodiversité, phosphate, terres, etc.) appuyée par les subventions à l'agriculture dans les pays de l'OCDE. Autrement dit, les hausses de prix annonceraient la fin d'une croissance de la production agricole sans précédent dans l'histoire, mais de fait fondée sur une logique minière. Simultanément, de nouvelles demandes de biomasse se font jour. Les biocarburants constituent la partie la plus visible de cette exploitation de la biomasse non plus seulement destinée à l'alimentation, mais aussi aux matériaux de construction, au chauffage et au transport. Cette explication de la hausse des prix des produits alimentaires par la pénurie à venir n'est pas nouvelle. Elle a été largement débattue dans les années 70. Cependant nous avons approfondi notre connaissance de l'environnement depuis cette époque. Aujourd'hui, nous pouvons déterminer plus précisément les coûts de l'agriculture industrielle, en particulier la pollution connexe qu'elle génère, l'épuisement des aquifères d'eau douce et la perte de biodiversité. Nous sommes également en mesure d'apprécier le coût de la longue période de sous-investissement dans l'agriculture et la recherche agronomique. De nouvelles questions se posent au sujet des effets possibles du changement climatique et des conséquences de l'émergence d'une demande potentiellement illimitée de ressources agricoles de la part du secteur de l'énergie. Nous ne pouvons être confiants en la capacité de l'espèce humaine à trouver des solutions que si nous sommes prêts à apprendre de nos erreurs. Les défis à long terme qui se posent actuellement à l'agriculture, tant du côté de l'offre que de celui de la demande, sont bien réels.
5. Bien que la hausse des prix des produits alimentaires sur les marchés internationaux représente une grave menace pour les populations vulnérables des pays en développement, ce sont l'inflation et la volatilité des prix de ces mêmes produits sur les marchés *intérieurs* qui déterminent les conséquences des crises alimentaires mondiales en termes de pauvreté et d'insécurité alimentaire. Dans la plupart des pays en développement, la flambée de 2007-2008 s'est transmise aux prix intérieurs, mais de manière inégale, et, dans certains cas, avec un important décalage. Qui plus est, la baisse ultérieure des prix internationaux n'a été que partiellement répercutée, les prix moyens à la consommation étant restés supérieurs de 50 pour cent aux niveaux enregistrés avant 2007-2008. La hausse des prix internationaux qui s'est amorcée en 2010 et qui se poursuit aujourd'hui s'est propagée aux marchés intérieurs encore plus rapidement que la flambée de 2007-2008. Cela étant, la répercussion inégale des flambées des prix internationaux sur les prix intérieurs selon les pays, les produits et les périodes indique qu'il importe d'étudier soigneusement chaque cas de propagation afin de formuler des politiques appropriées en matière de stabilisation des prix et de sécurité alimentaire.
6. Dans de nombreux pays pauvres, la volatilité des prix sur les marchés intérieurs des produits cultivés localement est pour partie le résultat d'une transmission de la volatilité des prix internationaux, mais provient aussi de sources purement locales (parfois appelées sources

endogènes). Même dans les périodes de stabilité des prix sur les marchés internationaux (entre 2000 et 2007, par exemple), de nombreux pays pauvres ont enregistré une très forte volatilité des prix dans l'espace et dans le temps. Là encore, on observe des combinaisons très différentes de sources de volatilité importée et locale. Chaque pays doit donc étudier précisément les sources de la volatilité des prix sur son marché intérieur afin de mettre en d'élaborer et des politiques adaptées de gestion et d'affrontement de la volatilité des prix intérieurs.

7. L'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a estimé que la flambée de 2007-2008 avait fait passer le nombre de personnes sous-alimentées de quelque 850 millions en 2007 à environ 1,23 milliard en 2009. Toutefois, ces estimations sont contestées pour plusieurs raisons, notamment parce qu'elles ne tiennent pas compte de la situation particulière des pays qui ont protégé leur marché intérieur, tels que l'Inde et la Chine, où la hausse des prix mondiaux s'est peu répercutée et où les revenus sont en forte croissance. En outre, les estimations de la FAO n'intègrent pas les gains provenant de la hausse des prix des produits de base (non céréaliers) dont dépendent pour leur subsistance des millions d'habitants de pays en développement. À ce jour, il n'existe aucun mécanisme institutionnel de collecte et d'analyse systématiques de données qui soit conçu pour offrir une vue mondiale et dynamique des effets réels de la crise des prix des produits alimentaires sur les populations vulnérables.
8. L'aggravation de la volatilité des prix peut avoir des conséquences très diverses selon les pays. Parmi les principaux facteurs de variation, citons les conditions agroécologiques et voies de communication (les pays sans littoral, par exemple, peuvent ne pas être touchés de la même façon que les pays côtiers), les préférences des consommateurs (régime alimentaire diversifié ou axé sur un seul produit, par exemple), les capacités institutionnelles disponibles pour mettre en œuvre les politiques, et la situation macroéconomique. Les pouvoirs publics ne peuvent donc pas adopter d'approche « universelle », et ce constat a les implications suivantes:
 - a. La faisabilité et l'efficacité de certaines des mesures préconisées aux pays pauvres (telles que l'élargissement des filets de sécurité et la mise en place de programmes d'assurance climatique pour la gestion des risques) varient d'un pays à l'autre. En conséquence, la réussite des politiques dépend de l'évaluation de ces disparités.
 - b. Il sera nécessaire de s'appuyer sur une typologie des pays de façon à recenser différents contextes nationaux en fonction des répercussions enregistrées et des mesures envisageables. Une attention particulière devrait être accordée dans cette typologie à la catégorie des pays pauvres dont l'insécurité alimentaire est élevée. Pour chacun de ces pays, il faudra établir une classification des ménages afin de déterminer les différents canaux par lesquels la volatilité des prix se répercute sur les conditions de vie. Dans cette optique, la situation des ménages sur les marchés des produits de base (vendeur net/acheteur net) devra être évaluée.
 - c. Chaque pays devra concevoir sa propre stratégie globale de sécurité alimentaire, ce qui demandera d'évaluer objectivement les programmes et politiques existant dans ce domaine, de recenser les lacunes et de travailler à la mise en place des capacités institutionnelles internes nécessaires pour les combler.

Recommandations

1. **Règles commerciales:** l'un des défis majeurs à l'heure actuelle pour la communauté internationale est de mettre en place un système de commerce multilatéral fondé sur des règles susceptible de garantir à tous les pays un accès aux produits alimentaires. Depuis le Cycle d'Uruguay, les négociations sur l'agriculture ont été appréhendées et menées dans un contexte de surproduction structurelle. L'accent a donc été mis sur les moyens de limiter les conflits commerciaux entre pays exportateurs et d'ouvrir davantage les économies protégées aux importations. Les règles visaient à garantir une concurrence loyale entre les fournisseurs et à assurer l'accès des exportateurs aux marchés. L'accès des importateurs aux marchés mondiaux n'a fait l'objet d'*aucune* négociation, et les restrictions à l'exportation ont été à peine réglementées. L'augmentation des prix des produits alimentaires sur les marchés

internationaux et l'échec des négociations du Cycle de Doha donnent l'occasion de concevoir un nouveau projet dans lequel la confiance dans les marchés internationaux ne reposerait pas sur un libre échange sans borne. La crise des prix des produits alimentaires a montré que les États souverains n'étaient pas prêts à subordonner les priorités nationales à la stabilité des marchés internationaux. Cet épisode semble indiquer la nécessité de revoir les politiques commerciales, ainsi que les règles multilatérales, plus indispensables que jamais, qui les composent..

- a. Les États devraient continuer de privilégier la création d'un système de commerce multilatéral transparent, responsable et fondé sur des règles. Toutefois, ces règles devraient faire une plus large place aux questions de politique publiques concernant la sécurité alimentaire et tenir davantage compte des différences entre les États membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et des besoins spécifiques des pays ou groupes sociaux pauvres et vulnérables.*
 - b. Parmi les mesures à envisager figurent les règles de discipline en matière de restrictions à l'exportation, les mesures de protection contre les brusques augmentations des importations, les mesures visant à veiller plus efficacement au respect par les acteurs commerciaux de leurs obligations contractuelles et les exemptions destinées à apporter de véritables réponses aux urgences humanitaires (d'autres réformes des pratiques en matière d'aide alimentaire restent également nécessaires).*
 - c. Il faudrait élaborer des règles distinctes pour les pays à faible revenu et à déficit en nourriture. (PFRDV).*
 - 2. Stocks:** le lien entre le niveau des stocks et la volatilité des prix est bien établi: la faiblesse des stocks est fortement corrélée aux flambées et à la volatilité des prix. Il est probable qu'une certaine dose de coordination internationale des stocks marquerait un pas important vers la restauration de la confiance dans les marchés internationaux. En pratique, un niveau minimal de stocks mondiaux semblerait une condition suffisante pour éviter les flambées de prix. L'expérience montre également que, pendant une crise, l'accès à des mécanismes de financement ne garantit pas forcément l'approvisionnement en cas de pénurie de l'offre. Le passé nous enseigne aussi que gérer des stocks mondiaux afin d'assurer la stabilité des prix est un exercice difficile, qui nécessite que les États coopèrent, communiquent, et s'accordent sur des questions parfois complexes, notamment le moment où stocker, la gouvernance des systèmes, le lieu de stockage, la coordination des opérations et les mesures destinées à garantir que les stocks bénéficient à ceux qui en ont le plus besoin.
 - a. La situation actuelle est différente, et il est donc recommandé au CSA de continuer d'étudier les formes possibles de coopération internationale en matière de stocks alimentaires mondiaux et de sécurité alimentaire, y compris l'élaboration de lignes directrices pour la gestion efficace de tels stocks.*
 - b. Des systèmes d'information plus performants et transparents sont indispensables au processus de décision et à la gestion des stocks. Le système d'information sur les marchés agricoles (AMIS) proposé dans le Rapport inter-organisations pour le G20 est accueilli avec intérêt.*
- 3. Spéculation sur les marchés à terme:** même si les preuves disponibles ne permettent pas de tirer des conclusions sur les conséquences de l'augmentation des activités spéculatives, les risques de formation de bulles de prix et d'exclusion de certains acteurs commerciaux (en raison des coûts de participation plus élevés sur des marchés à terme déréglementés) sont bien documentés. Une réglementation plus stricte apparaît donc justifiée, du moins par mesure de précaution. Le premier train de mesures des pays qui abritent les principales bourses de marchandises pourrait consister à renforcer la transparence, en instaurant des modalités d'échange et de compensation pour la plupart des contrats de produits agricoles, et à définir des plafonds moins élevés pour les acteurs non commerciaux.

a. Il est nécessaire de prendre des mesures en faveur de la transparence sur les marchés à terme et de durcir la réglementation relative à la spéculation.

4. Demande de produits alimentaires: il apparaît de plus en plus évident que la demande illimitée de produits alimentaires de la part des consommateurs riches génère des externalités pécuniaires négatives pour les consommateurs les plus pauvres. La demande est généralement présentée comme une variable exogène (à l'instar des conditions météorologiques) qui ne peut pas être remise en question. Ce n'est pas vrai. Nous savons en effet que, dans un monde qui devrait bientôt compter neuf milliards d'habitants, les niveaux de consommation des pays les plus riches ne peuvent pas être étendus à tous. La demande est significativement influencée par les choix des pouvoirs publics, et elle peut être réduite. L'importante augmentation de la production animale soulève également des questions, sachant qu'un certain nombre de coûts connexes ne sont pas intégrés dans les prix et que la production industrielle de viande sollicite beaucoup les stocks de céréales et les réserves d'eau douce. En outre, le secteur de l'élevage contribue pour une part non négligeable aux émissions de gaz à effet de serre. En générant une nouvelle demande de produits alimentaires qui risque de mettre hors course les pays pauvres et les populations en situation d'insécurité alimentaire, les biocarburants industriels révèlent le clivage entre une demande potentiellement infinie (du secteur de l'énergie, dans ce cas) et un monde aux ressources limitées. Plusieurs propositions visant à modifier les règles existantes concernant l'incorporation de biocarburants dans les carburants pourraient diminuer le risque que les biocarburants concourent à des flambées de prix.

a. Compte tenu du rôle majeur que jouent les biocarburants dans le détournement de produits alimentaires pour le secteur de l'énergie, le CSA devrait appeler les États à abandonner les objectifs fixés en la matière et à supprimer les subventions et les droits de douane relatifs à leur production et à leur transformation.

b. Les gouvernements devraient rechercher des incitations permettant de réduire le gaspillage dans le système alimentaire, et notamment de limiter les pertes après récolte.

5. Investissement dans l'agriculture: une vision à long terme de l'investissement dans l'agriculture est nécessaire si l'on veut éviter que la crise alimentaire ne se répète. Il faut également garantir une transition des systèmes alimentaires et agricoles qui épuisent les ressources naturelles vers des systèmes moins gourmands en énergie fossile et moins polluants. De nouveaux investissements publics et privés sont indispensables tant dans la recherche que dans le développement. Les centres de recherche agronomique nationaux et internationaux devraient promouvoir la préservation de la biodiversité agricole et la mise au point de nouvelles variétés, ainsi que la recherche visant à maximiser la production de biomasse dans des systèmes de production agricole diversifiés. L'agroécologie offre une base substantielle et complémentaire d'expériences et de perspectives pour une telle transition, en particulier pour les producteurs dont l'accès aux intrants chimiques est limité. La collaboration entre les centres internationaux de recherche agronomique et les organisations de défense de l'agroécologie devrait être encouragée. En outre, le soutien des pouvoirs publics est nécessaire pour aider les agriculteurs à adopter des systèmes écologiquement plus durables. Il faudrait que les États utilisent ces investissements pour augmenter les capacités locales et renforcer la résilience des systèmes de production alimentaire. Les investissements, à quelque niveau que ce soit, devraient être effectués dans le respect de la pluralité des systèmes de connaissances, et tenir notamment compte des connaissances des femmes et des populations autochtones.

a. Un investissement à long terme, stable et durable dans l'agriculture est une condition nécessaire pour relever les défis qui se posent dans le domaine de la sécurité alimentaire.

b. Nous recommandons d'augmenter substantiellement le financement de la recherche et du développement agricoles à l'échelle mondiale. L'intensification de l'actuel processus de réforme du GCRAI et l'appui aux systèmes de recherche nationaux contribueront à mettre au point des solutions durables à

l'insécurité alimentaire, en particulier dans le contexte actuel de dégradation des terres, de pénurie d'eau et de changement climatique.

6. **Incorporation d'externalités dans le coût de production de la nourriture:** les prix élevés des produits alimentaires offre une opportunité unique pour encourager l'internalisation des externalités en vue de mettre en place des incitations à améliorer l'efficacité des systèmes de production. Parallèlement aux nouveaux investissements publics, des dispositifs institutionnels visant à augmenter le coût d'utilisation de ressources naturelles non renouvelables sont essentiels pour passer à des modèles de production plus durables. Ces incitations devront être sélectionnées sur la base d'une évaluation comparative de leurs coûts de mise en œuvre, de suivi et d'information. Une meilleure prise en compte des coûts de l'agriculture industrielle contribuera largement à ce que le secteur agroalimentaire assume sa part du coût pour l'agriculture, tout en permettant que l'efficacité économique et écologique des petits producteurs leur assure une rémunération plus équitable.

a. Nous recommandons d'inclure cette question dans les débats sur la sécurité alimentaire. De nouvelles recherches seront nécessaires pour définir et tester ce type d'incitations.

7. **Promotion des programmes stratégiques de sécurité alimentaire:** la sécurité alimentaire est une question complexe et multidimensionnelle, et une responsabilité nationale. C'est pourquoi chaque pays doit se doter d'une stratégie globale en la matière, qui tienne compte des spécificités et des caractéristiques nationales. Ces stratégies devraient comprendre des politiques de réduction, de gestion et de la volatilité des prix et des politiques de prises en charge de ses conséquences. Il faudrait élaborer ces politiques et les gérer de manière à inclure la société civile et les organisations d'agriculteurs, en partenariat avec le secteur privé. L'élaboration d'une stratégie nationale de sécurité alimentaire doit s'appuyer sur une collecte et une analyse rigoureuses des données. Un examen des politiques à intervalles réguliers s'impose. Il faudrait en outre que ces politiques soient cohérentes. Les pouvoirs publics ont besoin de systèmes d'information pour évaluer la faim et la malnutrition, émettre rapidement des alertes et cibler efficacement l'assistance nécessaire. L'élaboration de stratégies de sécurité alimentaire est conforme aux Principes de Rome.

Deux catégories de politiques et de programmes sont envisageables au niveau national pour remédier au problème de la volatilité en relation avec la sécurité alimentaire. La première vise à stabiliser les prix et la seconde à réduire les effets de leur volatilité sur les revenus et le pouvoir d'achat. Cette seconde catégorie peut ensuite être divisée en deux autres sous-catégories: mesures prises en prévision des chocs de prix (*ex ante*) afin d'en diminuer les conséquences, et celles adoptées après les chocs (*ex post*) afin d'aider les populations et les entreprises à y faire face. Les politiques et les programmes peuvent aussi être scindés en trois groupes: instruments reposant sur le jeu du marché, interventions directes de l'État sur les marchés et interventions par l'entremise d'organisations de la société civile. Ces trois groupes de mesures correspondent aux fonctions que remplissent respectivement le marché, l'État et la société civile dans le développement. En combinant les trois objectifs (stabilisation, gestion et prise en charge des conséquences) et les trois groupes de mesures (marché, État et société civile), on obtient neuf catégories d'instruments. La typologie proposée offre un moyen pratique d'organiser les multiples dispositions prises par les pays en développement et prônées par divers analystes pendant les récentes fluctuations des prix internationaux des produits alimentaires.

a. Le CSA devrait encourager et appuyer la mise en place de stratégies nationales de sécurité alimentaire, ou leur révision, dans chaque pays membre. Ce processus devrait inclure les capacités humaines et institutionnelles nécessaires pour concevoir, appliquer et suivre la sécurité alimentaire.

b. Une structure de coordination nationale intersectorielle, incluant des représentants de la société civile et des organisations d'agriculteurs, serait nécessaire pour harmoniser la mise en œuvre des stratégies nationales.

- c. *Dans le vaste éventail d'instruments (tels que ceux recensés dans ce document, notamment dans le domaine de la protection sociale), il faudrait choisir la combinaison susceptible d'avoir un impact maximal et adaptée à la stratégie de sécurité alimentaire de chaque pays.*
 - d. *Nous recommandons l'établissement d'une typologie des pays et des groupes vulnérables, qui pourrait aider les décideurs publics à sélectionner les instruments les plus appropriés. Dans cette optique, les différentes phases du cycle de la vie humaine devraient être prises en compte.*
8. **Rôle du CSA:** la récente crise alimentaire montre qu'il est à la fois nécessaire et possible de réduire la fréquence et la gravité de ce type de chocs en améliorant la gestion de l'information, l'apprentissage et la coordination des interventions au niveau mondial. Le CSA aurait un rôle majeur à jouer dans ces trois domaines.
- a. *Le CSA devrait veiller à une gestion appropriée de l'information sur la sécurité alimentaire, ainsi qu'à la coordination des interventions à l'échelle mondiale.*
 - b. *Le CSA pourrait jouer un rôle dans la mise en place du Système d'information sur les marchés agricoles et du Forum pour une intervention rapide proposés par le G20. Nous recommandons d'inclure dans le système d'information sur les marchés agricoles d'autres cultures alimentaires que les céréales habituellement échangées sur les marchés mondiaux, y compris les animaux d'élevage et les poissons. Ce système devrait également héberger des données fiables, désagrégées et précises sur le problème de la faim en vue de contribuer à la réalisation de l'objectif de sécurité alimentaire, et pourrait jouer un rôle dans les mécanismes d'alerte rapide.*
 - c. *Le CSA devrait coordonner les mesures à court et long termes prises en relation avec les flambées de prix (en s'intéressant aux obstacles au commerce, à l'aide alimentaire, au subventionnement d'intrants, aux stocks, etc.).*
 - d. *Le CSA devrait également devenir l'organe qui permettrait aux donateurs et aux États de s'engager sur une longue période à investir des fonds publics dans la sécurité alimentaire, et qui serait également chargé de suivre et de faire respecter ces engagements.*
 - e. *Le CSA devrait contribuer à renforcer la coordination intergouvernementale, en particulier celle des mesures d'urgence prises en relation avec la volatilité des prix.*
 - f. *Le CSA, en tant qu'organe supérieur de gouvernance en matière de sécurité alimentaire mondiale, devrait stimuler et faciliter la discussion et l'apprentissage sur les questions de sécurité alimentaire, y compris en organisant un débat plus ouvert sur la contribution que pourraient apporter dans ce domaine les règles du commerce agricole.*
 - g. *Le CSA devrait élaborer des codes de conduite sur les questions de sécurité alimentaire en vue de renforcer la coopération internationale.*
 - h. *Davantage d'études sur la gouvernance mondiale en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire seront nécessaires pour apporter des éléments d'information au Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition.*

INTRODUCTION

Quelque chose d'essentiel s'est produit lors de la crise alimentaire de 2007-2008. En réalité, comme l'a montré le Rapport sur le développement dans le monde 2008 publié par la Banque mondiale, le changement était peut-être déjà en marche lorsque la crise est survenue. Quoi qu'il en soit, le débat public sur la sécurité alimentaire s'est irrévocablement transformé du fait de ce choc et de ses conséquences. À tous les niveaux, national, régional et multilatéral, la réaction des États, des organismes intergouvernementaux et des organisations non gouvernementales (ONG) a été rapide et décisive. Des dizaines de rapports ont été publiés et les discussions se poursuivent. Le présent rapport doit beaucoup aux travaux menés précédemment et se veut une contribution à un débat qui est loin d'être clos.

Trois ans après le paroxysme de cette crise, en juin 2008, il est évident que l'augmentation des prix des produits alimentaires et de leur volatilité sur les marchés internationaux n'a rien d'éphémère. Même si quelques-unes des sources traditionnelles de volatilité des prix jouent un rôle, d'autres facteurs sont désormais à l'œuvre. Les échanges internationaux, quoique toujours fondamentaux pour la sécurité alimentaire de nombreux pays, sont aujourd'hui sur la sellette. En effet, les pays importateurs nets de produits alimentaires étudient des stratégies qui leur permettraient de réduire leur dépendance à l'égard de marchés qui ont fait la preuve de leur dangereuse instabilité. Certains pays investissent dans la production de nourriture à l'étranger en achetant des terres. D'autres misent sur l'expansion et la diversification de leur production agricole intérieure. D'autres encore agissent sur ces deux fronts. En Afrique, globalement, la production alimentaire est beaucoup plus robuste au début de 2011, alors que les prix des marchés internationaux repartent à la hausse, qu'elle ne l'était en 2008. De plus, bien que les négociations multilatérales sur le changement climatique soient au point mort depuis plusieurs années, les éléments prouvant que des événements météorologiques inhabituels perturbent la production continuent de s'amasser, nous obligeant à nous intéresser à ce qui permettrait à la production alimentaire de se préparer au mieux aux défis qui se dessinent.

Ce rapport se propose d'étudier les différentes explications de deux phénomènes étroitement liés: l'augmentation des prix des produits alimentaires et leur plus forte volatilité. Les pouvoirs publics ont un motif essentiel de se préoccuper du problème et d'agir. Il est important de prendre la pleine mesure des changements en cours si l'on veut que les réponses apportées par l'action publique ne se limitent pas au court terme, mais s'inscrivent dans une vision à longue échéance afin de bâtir et de préserver des systèmes alimentaires sains et résilients.

La première partie du rapport aborde les causes des récentes hausses des prix des denrées alimentaires sur les marchés internationaux et propose trois explications distinctes. La première définit les hausses de prix comme étant un problème de « volatilité des prix agricoles » (ce qui implique que les prix redescendront tôt ou tard) et un problème permanent inhérent aux marchés agricoles que l'on pourrait presque qualifier de naturel. La deuxième met en évidence l'existence de crises alimentaires mondiales périodiques (dans les années 50 et 70, et aujourd'hui), avançant que ces chocs peuvent s'expliquer par la nature cyclique des investissements dans le secteur agricole. Enfin, la dernière explication voit dans les actuelles augmentations de prix le signe avant-coureur d'une pénurie persistante sur les marchés agricoles. Le rapport ne se prononce pas en faveur de l'une des trois explications, mais souligne leurs complémentarités. Ainsi, la nécessité d'un investissement substantiel dans l'agriculture sera perçue différemment si l'on tient compte de la troisième explication (pénurie à venir). La principale préoccupation est ici de faire en sorte que les mesures prises sur les court et moyen termes soient compatibles avec la résolution des problèmes à long terme, et qu'elles contribuent à apporter des solutions durables.

La deuxième partie du rapport présente les principales mesures recommandées aux décideurs publics pour réduire la volatilité des prix et ses effets sur la sécurité alimentaire. Six objectifs y sont abordés:

- Création d'un système de commerce axé sur la sécurité alimentaire
- Réglementation préventive de la spéculation
- Coordination internationale des politiques en matière de constitution de stocks
- Réserves alimentaires et Programme alimentaire mondial (PAM)
- Limitation de la croissance de la demande de produits agricoles émanant des pays développés
- Recentrage de l'investissement public pour instaurer une sécurité alimentaire à long terme

Comme l'a défini le Sommet mondial de l'alimentation de 1996: « La sécurité alimentaire est concrétisée lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. » Les personnes en situation d'insécurité alimentaire sont donc celles qui ne disposent pas d'un accès physique et économique à une nourriture suffisante pour répondre à leurs besoins énergétiques et nutritionnels quotidiens. Ces personnes sont sensibles aux variations de prix et vulnérables aux effets dommageables de la volatilité de ceux-ci, notamment les changements préjudiciables de régime alimentaire et la réduction du pouvoir d'achat.

La troisième partie du rapport montre que les augmentations de prix des denrées alimentaires se sont répercutées de façon inégale sur les prix intérieurs dans les pays en développement. Dans la plupart d'entre eux, la transmission s'est faite avec un temps de retard et les hausses des prix intérieurs des denrées alimentaires ont persisté après que les prix internationaux ont commencé à chuter. Dans nombre de pays pauvres, surtout en Afrique, cette volatilité importée des marchés internationaux est venue aggraver la volatilité chronique des prix des produits alimentaires locaux. Cette partie traite également des conséquences de la volatilité des prix (importée et locale) sur la sécurité alimentaire des populations vulnérables.

Par vulnérabilité, on entend ici la prédisposition des personnes en situation d'insécurité alimentaire à pâtir des effets dommageables de la volatilité des prix (entre autres facteurs), lesquels menacent d'exacerber le problème de la faim, du dénuement et de la malnutrition. Les populations vulnérables comprennent:

- les personnes dont la consommation alimentaire tombe au-dessous des niveaux adéquats (généralement les enfants, de la conception à l'âge de cinq ans, les femmes enceintes et les mères allaitantes, les pauvres et les personnes déplacées);
- les pauvres (ruraux et urbains) acheteurs nets de denrées alimentaires;
- les personnes qui peuvent être amenées par les hausses des prix alimentaires à réduire leur consommation plus qu'il n'est acceptable (c'est-à-dire les personnes menacées par l'insécurité alimentaire); et
- les agriculteurs dont la production et les moyens d'existence courent de plus grands risques du fait des incertitudes du marché.

Le rapport se termine sur des recommandations concernant les politiques nationales. Après une évaluation des politiques envisageables, le rapport présente une sélection d'instruments pouvant être utilisés pour s'attaquer à la volatilité des prix. Il insiste ensuite sur la nécessité de tenir compte des spécificités de chaque pays et propose aux pouvoirs publics d'élaborer des stratégies nationales globales de sécurité alimentaire qui intègrent la volatilité des prix.

Enfin, ils concluent sur le rôle particulier que peut jouer le CSA en relation avec la volatilité des prix et la sécurité alimentaire.

1 COMPORTEMENT RECENT DES PRIX SUR LES MARCHES INTERNATIONAUX DE PRODUITS ALIMENTAIRES: TROIS EXPLICATIONS

Depuis 2006, les marchés internationaux de produits alimentaires ont connu deux flambées des prix, la seconde étant toujours en cours. Cela fait plus de 20 ans que ces marchés ne s'étaient plus trouvés dans une telle situation.

Le tableau 1 présente une synthèse des hausses de prix, dont l'ampleur varie entre 37,5 pour cent (pour le sucre) et 224 pour cent (pour le riz) sur la période allant de janvier 2007 à juin 2008. Le prix du maïs a quant à lui augmenté de 77 pour cent sur la même période et celui du blé de 118 pour cent entre janvier 2007 et mars 2008. Les prix ont commencé à redescendre dans les derniers mois de 2008 (voir figures 1 et 2). Après ces fortes hausses, les prix du riz et du blé sont tombés de 55 pour cent et celui du maïs de 64 pour cent au cours du second semestre de 2008. La flambée a ensuite repris dans la seconde moitié de l'année 2010, entraînant l'indice des prix des produits alimentaires au-dessus des sommets atteints en 2007-2008. La FAO a vu son indice des prix des denrées alimentaires augmenter de plus de 30 pour cent entre juin et décembre 2010, l'indice des prix des céréales bondissant de 57 pour cent sur la même période.

Ces chiffres illustrent à quel point les prix restent instables. L'analyse des fluctuations des prix des céréales sur les marchés internationaux entre janvier 2006 et décembre 2011 montre une tendance générale à la hausse du niveau moyen des prix. Ceux-ci ne sont pas redescendus à leur niveau d'avant 2007-2008, mais oscillent actuellement autour du double de la moyenne observée pour la période allant de 1990 à 2006.

Tableau 1. Indice des prix des denrées alimentaires (base 100 en 2000)

	1990–2006 Moyenne	2008 Maximum mensuel	2009 Moyenne annuelle	2010 Moyenne annuelle	2011 Moyenne de janvier à mars
Produits alimentaires	124	292 (juin)	205	224	284
Céréales	126	340 (avril)	214	215	289
Riz	129	448 (avril)	274	241	229
Blé	130	305 (juin)	196	196	281
Maïs	122	324 (juin)	187	209	319
Huiles et graisses	127	341 (juin)	216	244	321
Sucre	120	165 (février)	222	260	348

Source: Banque mondiale (2011).

L'indice des prix des denrées alimentaires de la Banque mondiale en dollars constants¹ permet d'analyser l'envolée actuelle des prix dans son contexte historique (figure 3): il montre que le récent doublement des prix les a simplement ramenés à leur niveau des années 60, et qu'ils restent bien inférieurs à celui qu'ils avaient atteint durant la crise alimentaire de 1974. Toutefois, elle montre aussi en quoi la situation actuelle est différente. Dans les années 70, la flambée des prix s'est produite

¹ L'indice des prix des denrées alimentaires est calculé en dollars constants en corrigeant l'indice en dollars courants par l'indice de la valeur unitaire des produits manufacturés (MUV), qui est une moyenne pondérée des prix à l'exportation des produits manufacturés des économies du G5. Pour 2011, le calcul a porté sur les cinq premiers mois. La valeur en dollars constants a été établie à l'aide d'un MUV estimé.

dans un contexte général de stabilité ou de tendance à la baisse, et elle a été brève; les deux années d'augmentation ont été suivies d'une baisse de même durée qui a ramené les prix à leur niveau initial.

Celle de 2007-2008, en revanche, est intervenue après six années d'augmentation. Ensuite, les prix n'ont reculé que pendant une seule année, avant de repartir de nouveau à la hausse.

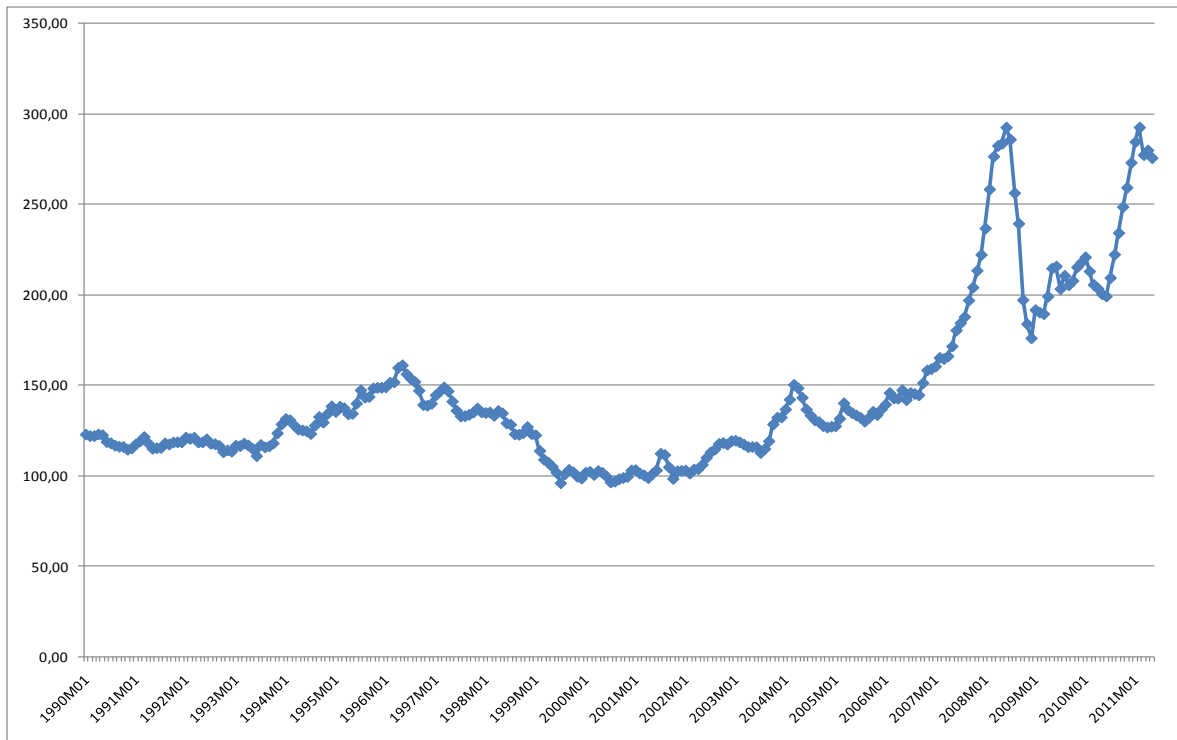
La volatilité et la hausse des prix sont deux phénomènes distincts qui, en s'entremêlant étroitement, portent atteinte aux conditions de vie et à la sécurité alimentaire. Par leur incidence sur le revenu et le pouvoir d'achat des ménages, ils peuvent faire basculer les populations vulnérables dans la pauvreté et la faim. Ce rapport traite à la fois de la volatilité et de la hausse des prix.

Dans le contexte actuel, il est très difficile, voire impossible, d'analyser la volatilité des prix indépendamment de leur hausse en vue de comprendre ce qui se passe sur les marchés internationaux de produits alimentaires. L'élément nouveau sur ces marchés est l'existence et la persistance de pressions à la hausse qui entraînent à la fois une montée des prix et un accroissement de leur volatilité. La meilleure illustration de ces pressions constantes est le fait que les marchés aient eu besoin de l'une des pires crises économiques depuis la seconde guerre mondiale (avec un taux de croissance de la production mondiale passé de +5,4 pour cent en 2007 à +2,9 pour cent en 2008, puis à -0,5 pour cent en 2009) pour parvenir à faire baisser les prix et que, malgré cette crise, les prix des produits alimentaires ne soient pas revenus à leurs niveaux d'avant 2006. En outre, lors de la reprise de la croissance, ils sont immédiatement repartis à la hausse. Cela ne signifie pas que les prix moyens ne puissent pas redescendre en réponse à une autre crise de l'économie mondiale, comme ils l'ont fait en 2009. À plus long terme, une autre vague d'investissement agricole pourrait conduire à une augmentation suffisante de la production pour restaurer une période de prix relativement bas et stables. Pour l'instant, néanmoins, les pressions à la hausse continuent de s'exercer.

La deuxième raison justifiant une analyse combinée des deux aspects tient au fait que les populations et les États sont davantage préoccupés par le niveau élevé des prix que par leur volatilité. Si cette dernière est le point de mire, c'est parce qu'elle se manifeste à une période où les prix sont élevés. Ses effets sur la sécurité alimentaire et les conditions de vie dépendent du niveau des prix. Un degré donné de volatilité sera d'autant plus nuisible que les prix seront élevés. Un rapport élaboré par dix organisations internationales souligne que « [d]errière les inquiétudes suscitées par la volatilité des prix se cachent des inquiétudes à propos des hausses de prix et derrière les deux, des inquiétudes concernant la sécurité alimentaire » (FAO *et al.*, 2011). En effet, c'est l'augmentation des prix plus que leur volatilité qui a déclenché les émeutes de 2008 et suscité le sommet de la FAO en 2009 et les nombreuses initiatives politiques lancées depuis la crise des prix des denrées alimentaires de 2007-2009.

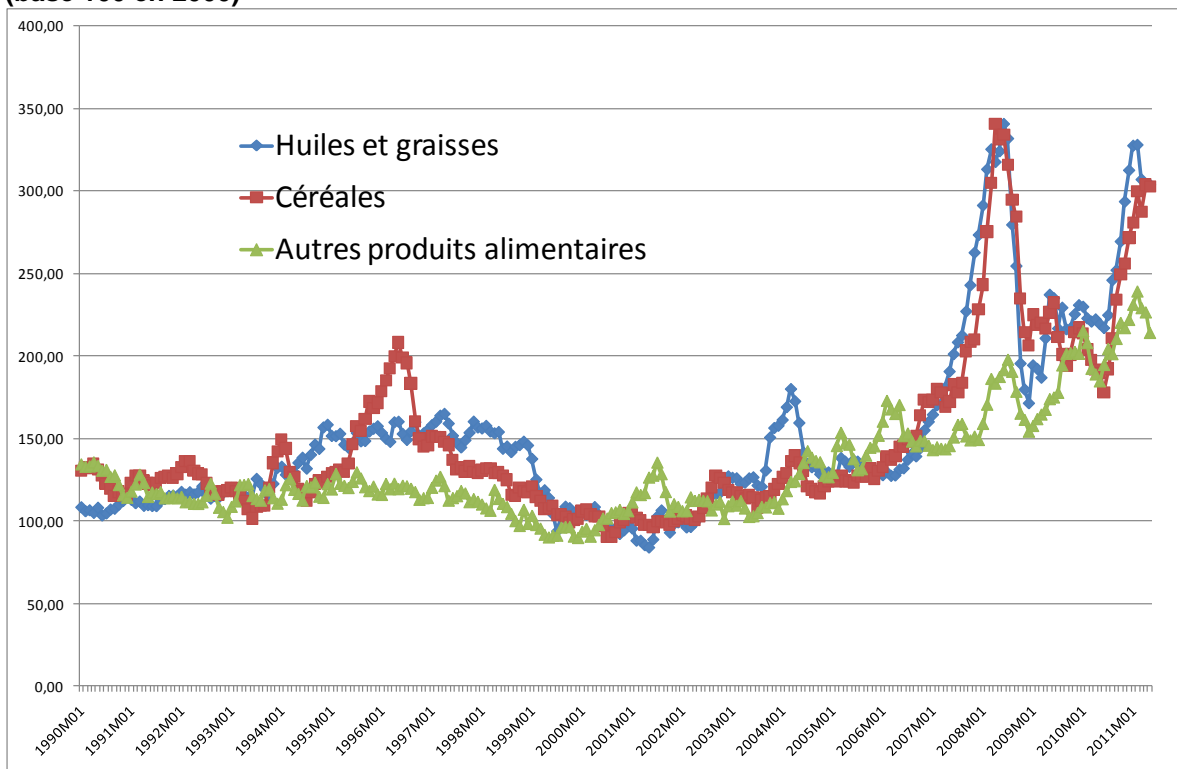
Cela dit, force est de reconnaître que nous devons augmenter la production agricole – de 70 pour cent selon certaines estimations – si nous voulons assurer la sécurité alimentaire d'une population mondiale qui devrait compter 9,2 milliards d'habitants en 2050. Pour atteindre cet objectif, il sera essentiel de préserver la rémunération des producteurs agricoles. Des prix élevés pour les produits de base n'ont pas pour seule conséquence de profiter aux pays producteurs et exportateurs efficaces. Ils incitent également les États importateurs nets de produits alimentaires qui ont un potentiel de production agricole (étouffé par le passé par les flux de produits subventionnés en provenance des pays développés) à adopter au minimum une politique d'autosuffisance.

**Figure 1. Indice mensuel des prix des denrées alimentaires, janvier 1990 – mai 2011
(base 100 en 2000)**



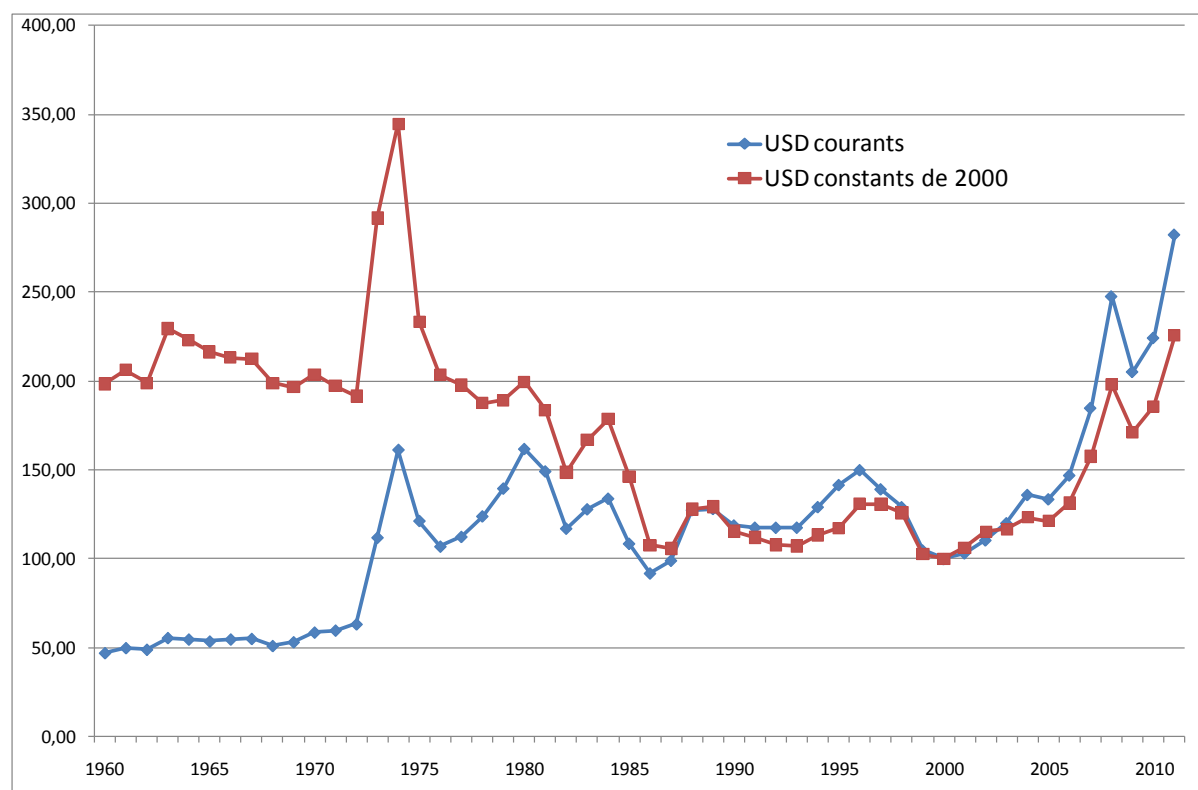
Source: Banque mondiale (2011).

**Figure 2. Indice mensuel des prix des produits agricoles, janvier 1990 – mai 2011
(base 100 en 2000)**



Source: Banque mondiale (2011).

Figure 3. Indice annuel des prix des denrées alimentaires, USD courants et constants, 1960-2011 (base 100 en 2000)



Source: Banque mondiale (2011).

Les fluctuations excessives des prix des produits, à la hausse comme à la baisse, sont une source d'incertitude pour les agriculteurs. Elles influent sur les décisions d'investissement dans le secteur agricole et ont ainsi des conséquences à long terme sur la sécurité alimentaire mondiale.

Enfin, analyser parallèlement la volatilité des prix et leur hausse permet un débat plus ouvert sur les types d'action publique possibles. Ces 15 dernières années, le débat international en matière de politique des prix des produits alimentaires a été centré sur les instruments de gestion du risque, le principal risque à gérer étant la volatilité des prix. Dans cette optique, le fait de formuler le problème actuel en termes de volatilité des prix uniquement mène à un ensemble particulier de solutions. Or les difficultés que l'on rencontre aujourd'hui sur les marchés agricoles internationaux sont d'une nouvelle nature. Il convient de les aborder dans une perspective plus large que celle offerte par l'analyse de la seule volatilité, même si cela nous oblige à sortir des solutions habituelles.

La récente évolution des prix des produits alimentaires sur les marchés internationaux a fait l'objet d'une foule d'analyses et de débats visant à cerner les caractéristiques du problème de la volatilité et à y apporter des solutions. Nous vous proposons ci-après un résumé de certains de ces débats et analyses. Pour mieux comprendre les différentes façons d'aborder ce sujet, il est utile de distinguer trois explications différentes, quoique complémentaires, de la récente volatilité des prix sur les marchés internationaux.

1. La première explication fait des hausses de prix une question de « volatilité des prix des produits alimentaires », ce qui implique que cette situation ne durera pas (plus simplement, que le remède à ces prix élevés est justement des prix élevés). La volatilité est ici considérée comme un problème permanent, inhérent à la nature des marchés agricoles et répondant à des facteurs tels que la faible élasticité de la demande et les chocs climatiques qui réduisent l'offre. Outre le niveau « normal » de volatilité de ces marchés, les analystes distinguent une volatilité « excessive », telle que celle qui caractérise une grande partie de la période depuis 2007.

2. La deuxième explication met en avant l'existence de crises alimentaires mondiales qui surviennent périodiquement (années 50 et 70, et aujourd'hui) et affirme que celles-ci peuvent s'expliquer par la nature cyclique des investissements dans le secteur agricole, notamment par les hausses et les baisses de l'investissement public.
3. La troisième explication voit dans les actuelles augmentations de prix le signe avant-coureur d'une pénurie durable sur les marchés agricoles. La volatilité des prix est liée au déséquilibre entre l'offre et la demande, lequel résulte d'une nouvelle donne. Cette analyse fait ressortir les pressions croissantes exercées par la production agricole sur les ressources naturelles, soit directement (eau, sol, biodiversité, gaz à effet de serre, etc.), soit indirectement (pétrole, par exemple), et émet l'idée que l'ajout de nouvelles sources de demande – peut-être associées à un certain plafonnement de la productivité agricole – a réduit l'écart entre l'offre et la demande à un point tel que cela compromet la stabilité des prix.

Chacune de ces trois explications de l'actuelle volatilité des prix procède de sa propre vision temporelle, à savoir à court, moyen et long termes. Chacune met en évidence différents problèmes d'efficacité et d'équité économiques dans le monde. Dans la suite de ce chapitre, nous allons analyser les marchés internationaux des produits alimentaires et approfondir chacune de ces interprétations.

1.1 Volatilité excessive des prix

En termes généraux, la volatilité des prix se définit comme un mouvement à la hausse ou à la baisse au cours d'une période donnée. Ce mouvement peut être voisin de zéro (faible volatilité) ou devenir plus important (forte volatilité). La durée est un élément important, car la volatilité se mesure sur une période relativement courte. Aux yeux des économistes, la fluctuation des prix est un élément essentiel du fonctionnement normal des marchés. Prakash (2011) nous rappelle un postulat fondamental en économie: « Le principe essentiel qui régit le système des prix veut que, lorsqu'un produit donné se fait rare, son prix augmente, ce qui imprime une tendance à la baisse de sa consommation et marque une progression des investissements dans sa production ». Une certaine volatilité est donc essentielle au bon fonctionnement des marchés.

La plupart des études établissent une distinction entre volatilité normale et volatilité extrême (volatilité), d'aucuns la qualifiant également de bonne ou de mauvaise. Toutefois, cette distinction n'est pas facile à faire. En effet, aucune mesure simple n'est applicable dans toutes les situations. De plus, le fait que la volatilité extrême soit définie par rapport au degré de vulnérabilité signifie qu'il n'existe pas de critère ni de seuil universel permettant de la caractériser.

En dehors de ses effets sur les pays et les individus, le caractère « normal » de la volatilité des prix s'apprécie en mesurant le rapport entre les variations de prix et ce qu'il est convenu d'appeler les « fondamentaux du marché ». Parfois aussi, on parle de « volatilité excessive » pour qualifier une variation de prix qui ne peut s'expliquer a priori par un changement de l'offre ou de la demande. Cette imprécision intrinsèque expose toute évaluation de la volatilité à d'interminables controverses, comme l'illustrent les débats actuels autour du rôle de la spéculation dans la formation des prix et de sa responsabilité dans l'installation d'une volatilité excessive. Il n'est guère aisé d'établir un cadre de référence permettant de mesurer les degrés de volatilité normale ou excessive.

Dans un esprit plus pragmatique, plusieurs auteurs ont entrepris, par diverses méthodes, de déterminer si la volatilité des prix des produits alimentaires s'intensifiait effectivement au fil des ans (Calvo 2008; Gilbert and Morgan 2010; Huchet-Bourdon 2010; Abbott 2011). D'une voix quasi unanime, ils concluent qu'il n'existe aucune tendance en faveur d'une volatilité accrue sur les 50 dernières années (de 1960 à aujourd'hui). Ils soulignent cependant aussi que, sur les marchés

internationaux des produits agricoles, la volatilité est actuellement plus élevée que dans les années 90 et 2000, mais pas davantage que dans les années 70.

La question que nous allons tenter de traiter dans cette section est de savoir si l'actuelle période de volatilité excessive pourrait s'expliquer par un changement des déterminants habituels de la volatilité des prix.

1.1.1 Moindre sensibilité de la demande de produits alimentaires aux fluctuations de prix à mesure que le revenu augmente

Presque toutes les analyses de la volatilité des prix des produits alimentaires commencent par rappeler l'inélasticité de la consommation alimentaire par rapport aux prix: il faut que ceux-ci varient grandement pour que la demande s'ajuste en réponse à une offre excessive ou insuffisante. Cet aspect est bien connu. Ce qui est moins connu et rarement abordé, en revanche, c'est l'inégale distribution dans le monde de l'élasticité de la demande par rapport aux prix des produits alimentaires. Nous devons tous manger, mais nous n'avons pas tous la même capacité à dépenser plus quand les prix montent.

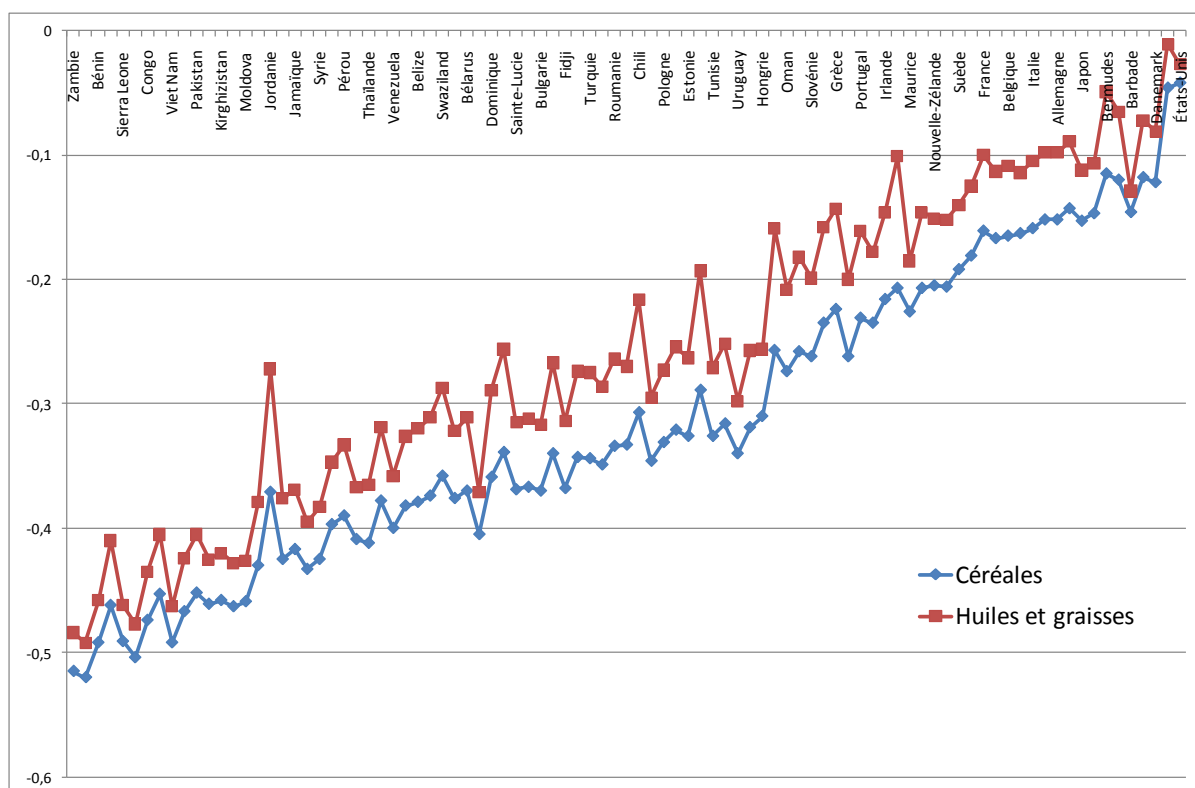
Des consommateurs qui touchent des revenus très inégaux et qui achètent des produits très différents se font une concurrence indirecte sur les marchés mondiaux. Pour les consommateurs nantis des pays de l'OCDE, le coût des produits agricoles ne représente qu'une petite partie des dépenses alimentaires, essentiellement consacrées à des produits transformés, et ces dépenses alimentaires n'entrent que pour une part relativement peu importante dans le budget total des ménages. C'est pourquoi ces consommateurs demeureront assez indifférents à une hausse – même très importante – du prix des produits de base agricoles. Dans le jargon des économistes, la consommation alimentaire des pays riches présente donc un plus grand degré d'inélasticité par rapport au prix que celle des pays les moins avancés (PMA), où l'essentiel de l'alimentation se compose de produits non transformés et où elle constitue une part relativement importante du budget des ménages. Ainsi, les dépenses alimentaires représentent 70 pour cent du budget des ménages tanzaniens et 45 pour cent de celui des Pakistanais, contre 10 pour cent en moyenne aux États-Unis.

Les pays pauvres sont donc beaucoup plus vulnérables que les pays riches aux fluctuations du prix des produits alimentaires (Regmi *et al.* 2001). La figure 4 illustre l'élasticité de la demande par rapport aux prix des céréales et des huiles végétales dans 114 pays classés selon leur PIB par habitant de 1996. On distingue nettement, dans l'ensemble des pays, la relation inverse entre les revenus et l'élasticité de la demande par rapport aux prix des produits alimentaires. Ainsi, l'élasticité par rapport aux prix de la demande de céréales et d'huiles et graisses est de -0,5 dans les pays les plus pauvres, tandis qu'elle est presque nulle dans les pays riches. Le constat est clair: quand les prix montent, les populations des pays pauvres mangent moins.

L'écart entre pays riches et pays pauvres en termes d'élasticité de la demande de produits alimentaires par rapport aux prix, représenté en figure 4, semble en outre se creuser avec le temps. En effet, la pente de la courbe liant revenu et élasticité s'accroît entre 1980 et 1996, ce qui signifie qu'avec le temps, l'élasticité augmente dans les pays pauvres et diminue dans les pays riches (Regmi *et al.* 2001).

Compte tenu de l'augmentation des revenus à l'échelle mondiale, le rapport inversement proportionnel entre le niveau des revenus et l'élasticité de la demande de produits alimentaires par rapport aux prix implique que cette dernière devient de moins en moins élastique. Les variations de l'offre entraînent donc une plus forte volatilité des prix, puisque la demande ne baisse pas, même quand l'offre s'essouffle (Abler 2010).

Figure 4. Distribution mondiale de l'élasticité de la demande par rapport aux prix, 1996 (élasticité-prix directe inconditionnelle de Frisch)



Source: Regmi *et al.* (2001)

Qui plus est, ce rapport inversement proportionnel qui s'observe à l'échelle mondiale implique que, dans un marché libre, les pays pauvres sont contraints de consentir la plus grande partie des ajustements quantitatifs nécessaires pour équilibrer l'offre et la demande. La réduction de la demande nécessaire pour un niveau d'offre donné n'est donc pas répartie équitablement.

1.1.2 Marchés internationaux de produits alimentaires: plus intégrés, mais facilement refragmentés

Dans la théorie économique, les obstacles au commerce, en particulier les mesures non tarifaires, sont l'une des causes importantes de la volatilité des prix sur les marchés internationaux. En effet, les barrières commerciales sont conçues pour isoler les marchés nationaux des fluctuations des prix sur les marchés internationaux. Ce faisant, elles réduisent le nombre de consommateurs et de producteurs qui contribuent à assurer l'équilibre quantitatif entre l'offre et la demande. Les autres pays doivent alors consentir un ajustement plus important, entraînant une plus forte variation des prix à l'échelle mondiale. Plus grand est le marché mondial, moins importantes sont les variations de prix nécessaires pour équilibrer l'offre et la demande.

L'un des objectifs des politiques de libéralisation et des négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) était précisément de constituer un marché mondial intégré assez grand pour absorber, avec des variations de prix peu importantes, tout choc de la demande ou de l'offre survenant localement. De ce point de vue, la « tarification » des barrières à l'importation prévue dans les accords du Cycle d'Uruguay, ainsi que les mesures de libéralisation mises en place dans le cadre des politiques d'ajustement structurel, ont constitué des avancées majeures vers un marché mondial des produits alimentaires plus intégré. Ainsi, dans de nombreux pays, notamment ceux de l'Union

européenne (UE) et de l'ancienne Union soviétique, les prix intérieurs reflètent davantage ceux des marchés internationaux actuellement qu'il y a 20 ans. On pourrait donc dire en théorie que l'évolution des politiques commerciales, en favorisant une plus grande intégration des marchés internationaux, a contribué à limiter la volatilité des prix.

Reste qu'il est assez difficile de se faire une idée précise du degré d'intégration des marchés à l'échelle mondiale. Nous savons que, sur ce plan, la situation actuelle est très inégale: certains pays (comme ceux de l'UE) ont lié les prix des marchés nationaux à ceux des marchés internationaux, tandis qu'ailleurs, notamment en Inde et en Chine, des politiques de stabilisation isolent encore les prix intérieurs du blé ou du riz des fluctuations sur les marchés internationaux (OECD 2009; Yang *et al.* 2008).

Si l'évolution à moyen terme des politiques commerciales n'explique pas cette ère de volatilité accrue des prix, il est relativement évident que les mesures adoptées dans ce domaine en réaction aux augmentations initiales de prix ont eu un rôle amplificateur décisif. Nombreux sont les auteurs qui dénoncent les changements radicaux de politique commerciale comme l'une des raisons principales des flambées de prix survenues en 2007-2008. Les restrictions à l'exportation et les accroissements brutaux d'importation sont considérés comme responsables de l'envolée des prix du riz durant cette période. Plusieurs auteurs (Slayton 2009; Dawe and Slayton 2010; Headey 2011a) ont exposé de façon détaillée l'enchaînement des mesures de restriction des exportations adoptées par les pays exportateurs (Inde, Viet Nam et Thaïlande) et des fièvres d'achat qu'elles ont suscitées sur les marchés internationaux. Yang *et al.* 2008 décrivent les différentes mesures prises par le Gouvernement chinois pour limiter la contagion de la hausse des prix de 2007-2008 aux marchés nationaux, y compris l'ouverture de stocks publics, la suppression des subventions aux exportations de maïs, la mise en place d'un nouveau prélèvement à l'exportation et une interdiction des exportations de céréales.

Un site internet de la FAO² récapitule les mesures politiques prises par différents gouvernements en 2007 et en 2008 pour atténuer les effets de la flambée des prix (voir aussi Demeke *et al.* 2009; Sharma 2011). Selon cet inventaire, 25 des 81 pays en développement examinés ont imposé des taxes ou des restrictions à l'exportation. Plus récemment, la hausse du prix du blé de 2010 s'explique en partie par l'interdiction d'exporter imposée par le Gouvernement russe après la sécheresse extrême et les graves incendies de forêt qui avaient sévi durant l'été.

Il est clair que les restrictions et interdictions imposées aux exportations ont été un facteur non négligeable de la crise des prix de 2007-2008, en particulier pour le riz. Elles ont généralement attisé la flambée des prix et ajouté à l'incertitude des pays importateurs de produits alimentaires quant à la disponibilité de l'offre (voir Sharma 2011, qui examine les études sur le riz, le blé et le soja et les effets sur les prix de ces produits). En outre, elles ont probablement été pour beaucoup dans l'échec des négociations du Cycle de Doha en avril de cette année. Le Programme de Doha avait déjà été critiqué pour l'importance asymétrique qu'il accordait à la réduction des obstacles à l'accès aux marchés, tandis que les limitations des exportations s'en sortaient plus ou moins indemnes (Konandreas, 2010). Les restrictions imposées par les pays exportateurs comme la Russie, l'Argentine et l'Inde ont clairement signifié aux pays importateurs que le marché international était encore essentiellement un marché résiduel, dans lequel les intérêts nationaux continuaient de prévaloir.

1.1.3 Augmentation spectaculaire des fonds spéculatifs sur les marchés à terme, mais aussi des coûts de couverture

La spéculation est un élément intrinsèque du fonctionnement des marchés à terme. Les spéculateurs assument le risque de fluctuation des prix que les opérateurs des marchés (négociants et fabricants)

² <http://www.fao.org/giews/english/policy/index.asp>

hésitent ou ne sont pas prêts à prendre et fournissent aux opérateurs une assurance contre les risques de pertes associés à des transactions d'achat et de vente. Agriculteurs et transformateurs aspirent à fixer les cours au moment des semis, les premiers pour éviter les baisses de prix à la récolte et les seconds pour se prémunir contre de mauvaises récoltes et des hausses de prix. Les spéculateurs sont supposés acheter lorsque le cours est bas et vendre lorsqu'il est élevé (exactement ce que fait le gestionnaire d'un stock). Ils contribuent ainsi au processus de détermination du prix (niveau auquel le prix devrait se situer compte tenu de l'offre et de la demande) et assurent un service auprès des producteurs et des acheteurs en apportant des liquidités à court terme pour des ventes conclues des mois avant la livraison. De cette façon, ils peuvent limiter la volatilité en fournissant, au moment des semis, le prix estimé à la récolte, ou entre la récolte (une ou deux fois par an) et l'utilisation (répartie sur l'année). Les spéculateurs achètent et vendent tous les jours, garantissant la présence de liquidités sur le marché, ce qui est censé réduire les coûts de transaction pour les acheteurs et les vendeurs.

On associe toutefois souvent la spéculation à la volatilité excessive et aux flambées de prix. Si la spéculation ne constitue pas un phénomène nouveau, la controverse qu'elle suscite est ancienne. Dans la foulée de la crise de 1929 et de la dépression économique qui a suivi, le Gouvernement des États-Unis a établi une réglementation et des mécanismes de surveillance qui visaient à limiter les effets indésirables d'une spéculation sans frein. Sur les marchés des produits, les intervenants autres que les acheteurs ou vendeurs de stocks physiques se sont ainsi vu interdire de détenir des contrats d'une valeur totale supérieure à 11 millions de boisseaux de céréales (De La Torre Ugarte and Murphy 2008). Ces règlements ont été battus en brèche durant les années 90, puis, en 2000, le Congrès des États-Unis a adopté la loi Commodity Futures Modernization Act (loi de modernisation des contrats à terme sur produits de base) qui est venue affaiblir les règles limitant les positions et a ouvert la porte à la spéculation sur les marchés non réglementés (Frenk 2011).

Ann Berg, ancienne directrice et opératrice au Chicago Board of Trade (CBOT) souligne les circonstances qui, dans les années 90 et 2000, ont fait évoluer la demande sur les marchés des produits de base:

« La libéralisation des marchés qui s'est étendue au monde entier à partir des années 90 a entraîné une envolée des échanges de produits de base et le développement des marchés des dérivés. Les nouveaux échanges s'éloignent sensiblement des modèles précédents, mettant l'accent sur les besoins des producteurs et non plus sur les aspects commerciaux. Suite à la croissance des revenus, à l'augmentation de la demande de produits agricoles et à au démantèlement des dispositifs de soutien des prix, le besoin s'est fait sentir de créer des centres de gestion des risques pour faire face à la volatilité résultante des prix régionaux. » (Berg, citée dans Prakash 2011)

Une controverse existe au sein des experts et des pouvoirs publics quant au degré de responsabilité de la spéculation dans la crise des prix de 2007-2008, et à la façon dont les bourses de produits de base pourraient être réformées pour limiter le risque que la spéculation attise la volatilité. Le volume de transactions sur les marchés à terme amène de nombreux commentateurs à penser que l'augmentation de la spéculation est une cause importante, voire la cause principale, de la volatilité croissante des prix des denrées alimentaires. Ce phénomène est l'une des facettes de ce qui a été décrit comme la « financiarisation » des marchés des produits de base (Domanski and Heath 2007).

De nombreux auteurs (Ghosh 2010; de Schutter 2010a; CNUCED 2009) font de l'adoption de la loi Commodity Futures Modernization Act en 2000 la cause de la création des fonds indiciels de produits de base. Ces fonds, qui proposent des indices reposant sur différents produits de base, sont vendus par des banques, qui à leur tour se couvrent par des contrats à terme sur les bourses de produits. Le total des montants investis dans ce type de fonds aurait quintuplé, passant de 46 milliards d'USD en 2005 à 250 milliards en mars 2008 (Jones 2010). En 2008, les positions sur les céréales des deux plus importants fonds indiciels totalisaient à elles seules 1,5 milliard de boisseaux, tandis que le total des positions longues de tous les fonds indiciels se chiffrait à plus de 2,2 milliards de boisseaux (de la

Torre et Murphy, 2008). Actuellement, l'équivalent d'une année entière de récoltes de blé peut changer de mains en un jour, et cela tous les jours (Berg, citée dans Prakash 2011).

D'autres auteurs avancent que la spéculation n'a aucun effet, ou alors un effet minime, sur les prix. Sanders *et al.* (2008) ont effectué une analyse très détaillée des données publiées par la Commodity Futures Trading Commission (CFRC). Ils confirment l'augmentation spectaculaire du nombre d'investisseurs sur les marchés à terme, qui s'est amorcée à partir de fin 2004 et s'est poursuivie jusqu'en 2008. Ils font également état de la très forte progression de la part des fonds indiciels dans le total des positions ouvertes entre début 2005 et mi-2006, soit avant le pire de la flambée du prix des denrées alimentaires. « Sur la plupart des marchés, le pourcentage des positions ouvertes détenu par les fonds indiciels a atteint un sommet en 2006; il s'est stabilisé depuis, bien que la taille de ces positions ait continué de croître en valeur absolue. » En d'autres termes, si la somme des capitaux spéculatifs a poursuivi sa progression, la part de marché de ces fonds est à présent stable. Sanders *et al.* (2008) ne considèrent pas que le niveau d'activité spéculative soit si élevé historiquement. Plus exactement, si le volume global des échanges a fortement progressé, cette activité ne révèle aucune tendance qui pousserait les prix à la hausse. Les auteurs donnent deux raisons supplémentaires d'être sceptique quant au rôle de la spéculation:

- La plus forte activité spéculative concentrée sur des positions longues a concerné les marchés du bétail, et non ceux des céréales et des oléagineux, or aucune flambée des prix ne s'est produite sur les premiers en 2007-2008.
- Des prix très élevés ont été enregistrés pour des produits dépourvus de marché à terme ou pour des produits agricoles dotés d'un marché à terme, mais ne figurant pas dans le principal indice de produits de base (lait et riz notamment).

Toujours est-il que même si la spéculation n'est manifestement pas le seul facteur à influencer sur les augmentations et la volatilité des prix en 2007-2008, les analyses réalisées à ce jour n'apportent pas de réponse satisfaisante à toutes les interrogations. Une série de facteurs – la déréglementation des marchés; le démantèlement des barrières réglementaires qui par le passé séparaient les banques des compagnies d'assurance; la mobilité des capitaux dans l'économie mondiale; le volume élevé des transactions; et la diversification des intérêts qui motivent les acteurs des marchés – soulèvent de nouvelles questions, qui ne peuvent être négligées. Il semble qu'on puisse raisonnablement dire que la spéculation a joué un rôle plus ou moins important selon les produits et que, globalement, son incidence sur la volatilité reste contestée. L'introduction de nouveaux instruments, tels que les fonds indiciels, a pu désorienter les négociants pendant un temps, tout comme le fait qu'apparemment, on s'attende largement à ce que les prix restent élevés, quoique toujours instables.

Pour être probante, l'analyse des conséquences d'une spéculation accrue sur les marchés à terme devrait également évaluer les avantages que cette dernière apporte aux utilisateurs de ces marchés. Outre leur rôle dans la détermination des prix, les marchés à terme sont censés éliminer une part du risque de fluctuation des cours pour les agents économiques du marché physique (négociants, meuniers, agriculteurs, etc.). Or cette forme d'assurance a un coût, comme toute assurance. L'un des avantages présumés du fait d'autoriser un plus grand nombre de spéculateurs sur le marché est précisément de diminuer ce coût. Cette réduction du coût de couverture est-elle vraiment patente? En d'autres termes, que rapporte aux opérateurs du marché au comptant, et après eux aux consommateurs de produits alimentaires, une spéculation accrue sur les marchés à terme? La question semble s'être perdue au fil des débats.

La réponse est difficile à cerner, et plus difficile encore à comprendre pour des non-spécialistes. L'une des façons de l'aborder est d'utiliser l'indicateur de « volatilité implicite ». La volatilité implicite correspond à la variation future du prix d'un produit prévue par le marché. Elle est qualifiée d'« implicite » car, portant sur des événements à venir, elle ne peut pas être observée, mais peut seulement être déduite des cours de contrats dérivés tels que les options (FAO 2010a). Selon les calculs de la FAO, la volatilité implicite du prix du blé, du maïs et du soja aurait augmenté d'un niveau moyen de 10 pour cent dans les années 90, à environ 35 pour cent en 2008 et 2009. Cela signifie

que le coût d'une option d'achat futur et de sa couverture a augmenté avec l'envolée de la spéculation.

1.2 Récurrence des crises alimentaires

L'idée selon laquelle les crises alimentaires surviennent périodiquement se retrouve dans de nombreuses études (Gardner 1979; Timmer 2010; Headey and Fan 2010; Prakash 2011; Abbott *et al.* 2008; World Bank 2009) et déclarations politiques (comme la Déclaration conjointe des chefs d'État faite à L'Aquila). Timmer (2010) la résume en termes simples: « Les crises alimentaires mondiales, événements plutôt rares, surviennent environ trois fois par siècle. Elles tendent toutefois à se répéter à intervalles réguliers d'une trentaine d'années, ce qui laisse à penser qu'elles ont une cause sous-jacente cyclique ». La Banque mondiale, dans ses Perspectives économiques mondiales 2009 (World Bank 2009), a proposé une représentation sur un siècle de ces cycles, faisant état de quatre flambées des prix des produits de base depuis la première guerre mondiale: 1915-1917, 1950-1957, 1973-1974 et 2003-2008 (voir tableau 2).

Tableau 2. Principales caractéristiques des flambées des prix des produits de base

Caractéristiques communes	1915-1917	1950-1957	1973-1974	2003-2008
Croissance réelle mondiale rapide (taux annuel moyen)	—	4,8	4,0	3,5
Conflit majeur et insécurité géopolitique	Première guerre mondiale	Guerre de Corée	Guerre du Yum Kippur, guerre du Viet Nam	Conflit en Iraq
Inflation	Généralisée	Limitée	Généralisée	Limitée, effets secondaires
Époque marquée par d'importants investissements dans les infrastructures	Première guerre mondiale	Reconstruction d'après-guerre en Europe et au Japon	Investissements peu importants	Développement rapide des infrastructures en Chine
Principaux secteurs de produits touchés	Métaux et agriculture	Métaux et agriculture	Pétrole et agriculture	Pétrole, métaux et agriculture
Premiers secteurs touchés par la hausse	Métaux et agriculture	Métaux	Pétrole	Pétrole
Flambée précédée d'une période prolongée de prix bas ou de faible investissement	Non	Capacité de production en grande partie détruite par la seconde guerre mondiale	Prix bas et chocs sur l'offre	Période prolongée de prix faibles
Pourcentage de hausse des prix (du précédent creux au pic)	34	47	59	131
Durée (en années) de la hausse avant le pic	4	3	2	5
Durée (en années) de la baisse avant le précédent creux	4	11	19	—

Source: World Bank (2009)

1.2.1 Diminution des stocks mondiaux

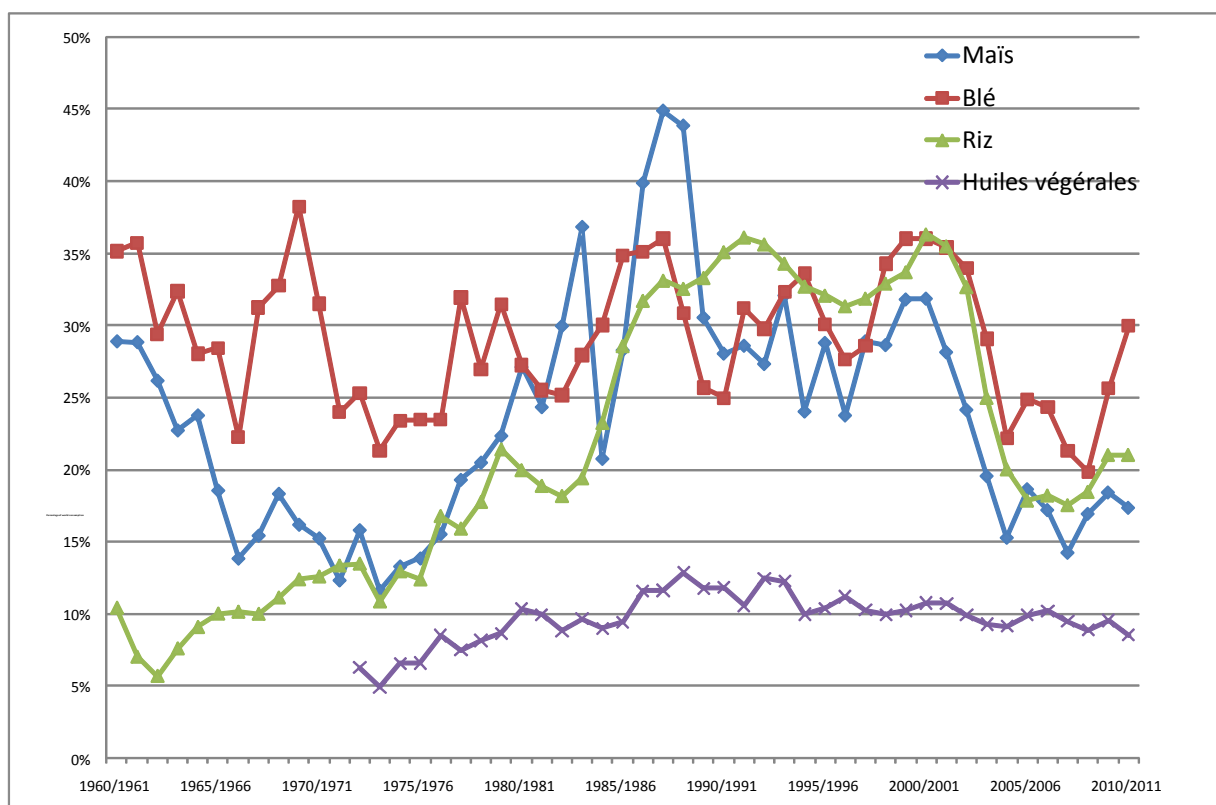
Lors des crises alimentaires précédentes, on a souvent vu les stocks s'amenuiser. Les prix des produits alimentaires sur les marchés internationaux et la volatilité sont étroitement liés au niveau des stocks alimentaires mondiaux. Cette relation a récemment été traitée par Gilbert (2010) pour les marchés des céréales. Selon cet auteur, « [q]uand l'élasticité de la demande est faible, les petits chocs de production peuvent grandement influencer sur les prix. Toutefois, les effets de ces chocs sur le prix sont atténués par la constitution de stocks. Des prix bas, causés par des chocs positifs sur l'offre,

des chocs négatifs sur la demande ou les deux à la fois, impliquent une rentabilité positive des activités de stockage. Par conséquent, la demande de produits destinés au stockage s'ajoute à la demande de consommation jusqu'à ce que la rentabilité espérée de la détention de stocks devienne égale à la rémunération d'investissements comparables en termes de risque. La chute des prix est ainsi modérée dans la mesure de l'offre excédentaire absorbée par le stockage. Ce mécanisme fonctionne également en sens inverse pour contrer un excès de demande résultant soit d'un choc négatif sur l'offre ou d'un choc positif sur la demande: on puise alors dans les stocks pour augmenter l'offre, à condition bien sûr que l'on dispose de réserves dans lesquelles puiser. Lorsque ces dernières sont épuisées, le prix est uniquement déterminé par le rapport entre production et consommation. » Gilbert conclut que « [...] historiquement, de bas niveaux de stock semblent avoir été nécessaires mais non suffisants pour provoquer les hausses de prix, ce qui porte à croire que les mouvements de stock ne peuvent offrir au mieux qu'une explication partielle des variations de prix ».

Les récentes hausses de prix ont eu lieu, comme lors de la crise alimentaire des années 70, dans un contexte de stocks mondiaux historiquement bas. La figure 5 montre l'évolution des stocks mondiaux de différents produits, mesurés en pourcentage de la consommation mondiale. La dynamique de cycle est particulièrement visible pour le maïs, pour lequel on constate une diminution des stocks durant les années 60 avec un creux au début des années 70, lequel est suivi d'une rapide remontée jusqu'à la fin des années 80, avant une nouvelle diminution jusqu'au milieu des années 2000. Le marché des huiles végétales connaît une évolution analogue depuis le début des années 70 (nous ne disposons pas de données pour les années 60): augmentation des stocks jusqu'à la fin des années 90, suivie d'une lente diminution, toujours en cours. Les stocks mondiaux de riz témoignent également de cette alternance entre hausse et baisse, mais sur un cycle plus long: augmentation continue des stocks du début des années 60 au début des années 90, puis diminution subite depuis l'an 2000.

Historiquement, les périodes de stocks mondiaux élevés, associés à des prix bas et relativement stables, se sont également caractérisées par une distribution inégale de ces stocks. Les États-Unis ont notamment joué un rôle central en constituant, au début des années 60 et de nouveau dans les années 80, des stocks de maïs et de blé pour le monde entier. Selon l'USDA, les États-Unis contrôlaient pas moins de 80 pour cent des stocks mondiaux de ces deux produits dans les années 80. La Chine a ensuite pris le relais durant les années 90, contrôlant 75 pour cent des stocks mondiaux de maïs, 50 pour cent de ceux de blé et 78 pour cent de ceux de riz. Aucun autre pays n'a accumulé de stocks importants, même en période de surproduction. L'Union européenne, par exemple, n'a jamais contrôlé qu'une faible part des stocks de blé et de maïs.

Figure 5. Stocks mondiaux, en pourcentage de la consommation mondiale – maïs, blé, riz et huiles végétales (1960-2010)



Source: USDA (2011)

1.2.2 Baisse de l'investissement agricole

La dynamique cyclique des prix des produits alimentaires sur les marchés internationaux et des stocks agricoles mondiaux peut être imputée à l'évolution à moyen terme des investissements publics et privés dans l'agriculture. Le tableau 3 montre la diminution continue du taux de croissance annuelle du stock de capital agricole, de la fin des années 70 à la fin des années 90, taux dont la moyenne mondiale passe entre ces deux dates d'environ 1,4 à 0,3 pour cent. Ce ralentissement est en grande partie attribuable à l'évolution du stock de capital agricole des pays développés, qui a en fait diminué en valeur absolue pendant les années 90. Toutes les régions développées ont vécu un processus de décapitalisation du secteur agricole. Ce mouvement s'est amorcé en Amérique du Nord au début des années 80, et s'est poursuivi en Europe occidentale et en Océanie au début des années 90, pour finalement atteindre l'Europe de l'Est et l'ancienne Union soviétique. Pendant cette première période (de 1975 à 2000), le taux de croissance du stock de capital agricole a suivi une évolution différente dans les pays en développement: plutôt élevé jusqu'au milieu des années 90, il a ensuite été entraîné à la baisse par une chute en Amérique latine.

Depuis le début des années 2000, le taux de croissance du stock de capital agricole mondial est de nouveau orienté à la hausse, en raison d'un renversement des tendances de croissance dans les pays développés. Il demeure négatif en Europe occidentale, en Europe de l'Est et dans l'ancienne Union soviétique, mais beaucoup moins que précédemment. À présent positif en Océanie, il l'est devenu également légèrement en Amérique du Nord. On assiste au scénario contraire dans les pays en développement, où le taux de croissance du stock de capital agricole poursuit sa baisse, avec toutefois des évolutions très différentes d'une région à l'autre.

Depuis le milieu des années 2000, il accuse un très net recul par rapport à son niveau des années 70 en Amérique latine, en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud. L'Asie de l'Est et du Sud-Est est la seule région en développement où il conserve une certaine stabilité.

Tableau 3. Taux de croissance annuelle moyen du stock de capital agricole

Région	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2007
Monde	1,43	1,03	0,93	0,79	0,32	0,48	0,52
Pays développés	1,23	0,64	0,17	-0,11	-0,76	-0,28	-0,11
Amérique du Nord	1	-0,16	-0,23	0,05	0,14	-0,12	0,02
Europe occidentale	0,93	0,74	0,06	-0,5	-0,27	-0,14	-0,1
Océanie	-0,84	0,24	0,51	-0,17	-0,54	0,49	0,42
Pays en transition	2,03	1,55	0,62	0,07	-2,77	-0,71	-0,31
Pays en développement	1,67	1,46	1,73	1,67	1,27	1,1	1,01
Amérique latine	2,15	1,4	1,76	1,4	0,39	1,16	0,22
Proche-Orient et Afrique du Nord	0,93	1,76	1,99	1,87	0,71	0,93	0,99
Afrique subsaharienne	1,68	1,42	1,23	1,86	1,65	1,64	0,96
Asie de l'Est et du Sud-Est	1,75	1,37	2,04	1,8	1,86	1,35	1,73
Asie du Sud	1,61	1,49	1,19	1,42	1,22	0,34	0,32

Source: von Cramon-Taubadel *et al.* (2009)

1.2.3 Baisse des dépenses publiques consacrées à l'agriculture

Le ralentissement de la croissance de l'investissement agricole s'est produit pendant une période de restriction des aides publiques à l'agriculture. Fan et Saurkar (2006) ont calculé, à partir des données du *Government Finance Statistics Yearbook (Statistiques annuelles des finances publiques)* du Fonds monétaire international (FMI), les dépenses publiques en dollars réels (en prenant 2000 comme année de référence) dans 44 pays en développement. Le tableau 4 présente un résumé des résultats de cette étude. Pour l'ensemble des pays étudiés, les dépenses publiques consacrées à l'agriculture ont augmenté au taux annuel de 3,2 pour cent entre 1980 et 2002. Exprimées en pourcentage du PIB agricole, elles sont passées de 11 pour cent en 1980 à 8 pour cent en 1990, avant de revenir à 10 pour cent en 2002, soit un niveau extrêmement bas en comparaison des pays développés, où ce pourcentage dépasse fréquemment les 20 pour cent. Les dépenses agricoles sont demeurées relativement stables en Afrique (de 6 à 7 pour cent), ont très légèrement augmenté en Asie (de 8 à 10 pour cent) et ont fortement diminué en Amérique latine (de 19 à 11 pour cent).

Dans les pays en développement, le taux de croissance des dépenses publiques dans l'agriculture a été particulièrement bas entre 1980 et 1990. En dollars internationaux de 2000, ces dépenses ont diminué des deux tiers en Amérique latine et n'ont pas progressé en Afrique. L'Asie est la seule région en développement où elles ont continué de croître à un rythme plutôt régulier, faisant plus que

doubler entre 1980 et 2000. Ce ralentissement global des dépenses publiques a nui à la recherche agricole. Le tableau 5, extrait de Beintema et Elliott (2009), illustre l'importance de la baisse de l'investissement public dans la recherche agricole entre 1981 et 2000, une tendance lourde qui n'est toutefois pas uniforme dans toutes les régions du monde. En Asie, le taux de croissance des dépenses publiques destinées à la recherche agricole, bien qu'ayant diminué, demeure à un niveau élevé (environ 4 pour cent), principalement en raison de la forte progression de la recherche-développement (R+D) dans ce secteur en Chine et en Inde. En revanche, le niveau moyen des dépenses n'a guère changé en Afrique entre 1976 et 1990, et il a diminué pendant les années 90. En Amérique latine, les années 90 ont vu une augmentation minimale (moins de 1 pour cent) des dépenses publiques en R+D agricoles, après un ralentissement spectaculaire à la fin des années 70.

L'aide financière fournie aux pays en développement par les pays de l'OCDE et les organismes multilatéraux n'a pas permis de contrer cette tendance. Au lieu de cela, l'aide publique au développement (APD) a contribué à décourager l'investissement public dans l'agriculture dans les pays les plus démunis. En valeur constante, l'aide des pays de l'OCDE à ce secteur a décliné de façon presque continue de la fin des années 80 au milieu des années 2000, jusqu'à ne représenter que le quart de son niveau antérieur. Quant à l'aide des organismes multilatéraux, elle a commencé à décliner plus tôt (au milieu des années 80), avant de se stabiliser au milieu des années 90 au tiers de sa valeur initiale (voir figure 6).

Tableau 4. Dépenses publiques consacrées à l'agriculture (dans 44 pays en développement)

	USD de 2000 (milliards)				Pourcentage du PIB agricole			
	1980	1990	2000	2002	1980	1990	2000	2002
Afrique	7,3	7,8	9,9	12,6	7,4	5,4	5,7	6,7
Amérique latine	30,5	11,5	18,2	21,2	19,5	6,8	11,1	11,6
Asie	74,0	106,5	162,8	191,8	9,4	8,5	9,5	10,6
Total	111,8	125,91	190,89	225,61	10,8	8,0	9,3	10,3

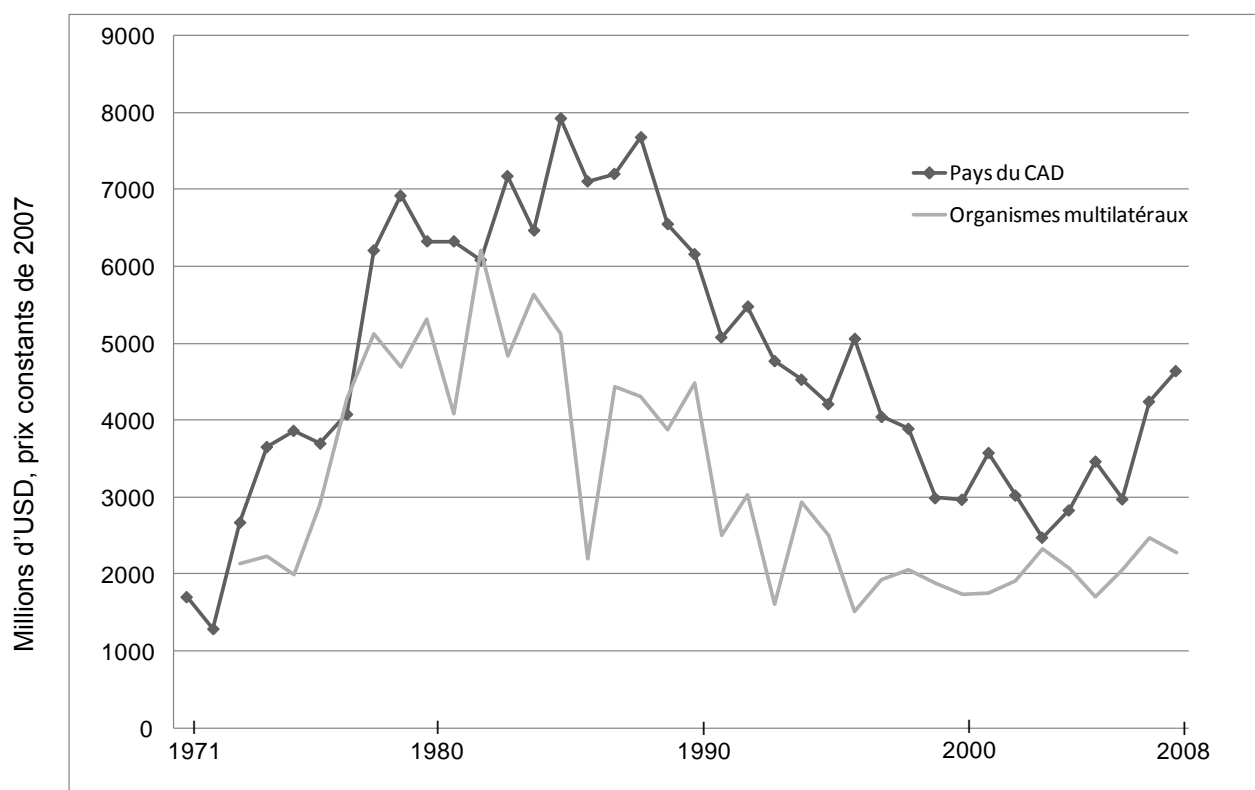
Source: Fan and Rao (2003); Fan and Saurkar (2006)

Tableau 5. Taux de croissance des dépenses publiques dans la recherche agricole (1981-2000)

	1976-1981	1981-1991	1991-2000
Afrique subsaharienne	0,94	1,02	-0,15
Asie-Pacifique	7,98	4,67	3,35
Amérique latine et Caraïbes	8,54	1,86	0,32
Asie occidentale et Afrique du Nord	-	4,12	2,93
Pays à revenu élevé	2,5	2,43	0,52

Source: Beintema and Elliott (2009)

Figure 6. Aide publique au développement octroyée pour l'agriculture par les pays du CAD et les organismes multilatéraux (1971-2008)



Source: OECD (2010)

1.3 Pénuries à venir

Les récentes hausses de prix annoncent-elles un changement plus fondamental de la capacité de la production agricole mondiale à soutenir une croissance de la demande qui semble sans limites? La pénurie, terme qui résume la troisième explication des hausses de prix que nous présentons dans ces lignes, est citée dans un nombre croissant d'études publiées par une grande diversité d'observateurs: universitaires (Koning *et al.* 2008; Standing Committee on Agricultural Research 2011; McIntyre *et al.* 2009; Evans 2010), groupes de réflexion (Brown 2011; Evans 2009), banques (Rabobank 2010; Schaffnit-Chatterjee 2009), organisations de la société civile (Heinberg and Bomford 2009), organisations internationales (IMF 2011). La question ici est de savoir si la crise alimentaire peut être interprétée comme la fin d'une longue période de surproduction structurelle sur les marchés internationaux de produits agricoles, surproduction rendue possible par une consommation massive de ressources naturelles peu coûteuses (pétrole, eau, biodiversité, phosphate, terres, etc.). Autrement dit, la hausse des prix signale-t-elle la fin d'une croissance de la production agricole sans précédent dans l'histoire, mais de fait fondée sur une logique minière?

Dans le contexte de cette troisième explication des hausses de prix, nous employons le terme « pénurie » dans un sens général indiquant: « non seulement une raréfaction observée des ressources naturelles, mais aussi une dépendance perçue par rapport aux ressources naturelles accompagnée d'une crainte de voir s'épuiser les réserves mondiales » (Passenier and Lak 2009). Plutôt que lié à la nature, ce concept est d'ordre sociétal, « [...] parce que c'est le niveau de la demande qui détermine la rareté » (Standing Committee on Agricultural Research 2011); ce n'est pas qu'il n'y ait pas suffisamment de ressources pour répondre aux *besoins* de l'humanité, c'est plutôt qu'il n'y a pas suffisamment de ressources pour répondre à la *demande* des humains.

1.3.1 Demande illimitée de produits agricoles

La demande mondiale de produits alimentaires semble être en constante croissance, avec même une accélération entre les années 90 et 2000 en ce qui concerne les céréales et les huiles végétales (voir tableau 6). La croissance de la population mondiale et des revenus, en particulier en Asie, a souvent été désignée comme la principale cause de cette évolution, faisant de celle-ci une tendance inéluctable liée au développement et à la prospérité de notre monde.

Tableau 6. Taux de croissance de la consommation mondiale de céréales, d'huiles végétales et de tourteaux oléagineux (1980-2009)

	1980-1989	1990-1999	2000-2009
Céréales	1,8 %	1,0 %	1,8 %
Huiles végétales	4,9 %	4,5 %	5,2 %
Tourteaux oléagineux	3,6 %	4,2 %	3,8 %

Source: données extraites de USDA (2011)

En effet, la croissance des revenus est, avec l'urbanisation, un facteur majeur des changements observés dans la consommation alimentaire. Elle a amené une consommation généralisée de sucre, d'huiles végétales et de produits de l'élevage (Kearney 2010). On a assisté à un essor spectaculaire de la consommation de produits animaux dans les pays en développement à partir des années 60: la consommation de lait a presque doublé, celle de viande a triplé et celle d'œufs a quintuplé (FAO 2010b). Toutefois, cette croissance est très inégale. C'est dans l'est et le sud-est de l'Asie qu'elle a été la plus forte. En Chine, la consommation par habitant de viande, de lait et d'œufs s'est trouvée multipliée respectivement par quatre, dix et huit.

De son côté, l'augmentation du gaspillage de nourriture a suivi celle des revenus et de l'urbanisation. Au Royaume-Uni, par exemple, on estime qu'environ le tiers des produits alimentaires achetés par les ménages finit à la poubelle (WRAP 2009). Dans leur étude, Hall *et al.* (2009) ont calculé la valeur énergétique de l'ensemble du gaspillage alimentaire des États-Unis et constaté que leur volume par habitant avait augmenté de 50 pour cent entre 1974 et 2003 et qu'il représentait plus de 1 400 kcal par jour. De quelque 30 pour cent en 1974, le volume du gaspillage alimentaire a augmenté progressivement pour atteindre 40 pour cent de l'offre disponible ces dernières années (Hall *et al.* 2009).

L'évolution sur les dix dernières années de la demande mondiale de produits alimentaires a également été marquée par un événement contingent, sans lien avec la croissance de la population mondiale et des revenus: la montée en flèche du secteur des biocarburants aux États-Unis et dans l'Union européenne (voir tableau 7). L'utilisation de la biomasse à des fins énergétiques est courante dans les pays en développement mais la nouvelle demande de produits agricoles générée par le secteur des biocarburants vient principalement des économies industrialisées et émergentes. Les plus gros consommateurs de biocarburants sont l'Union européenne, les États-Unis et le Brésil, sans oublier la Chine et l'Inde, dont la part devient importante (International Energy Agency 2010).

Tableau 7. Production de biocarburants (millions de litres)

	1995-1997	2000-2002	2007-2009
États-Unis			
Éthanol	4 542	7 167	34 887
Biodiesel	0	29	2 318
UE			
Éthanol	102	1 034	4 889
Biodiesel	450	978	8 041
Brésil			
Éthanol	14 177	11 490	25 308
Biodiesel	0	0	957

Source: OECD 2011

Ensemble, le Brésil et les États-Unis produisent plus des trois quarts de l'offre mondiale d'éthanol (à partir de la canne à sucre pour le Brésil et du maïs pour les États-Unis). De son côté, l'Union européenne produit près de 80 pour cent du biodiesel mondial, un peu moins de la moitié de cette production provenant de l'Allemagne, à partir de colza (CNUCED, 2006). Aujourd'hui, le secteur des biocarburants absorbe presque 40 pour cent du maïs produit aux États-Unis et deux tiers des huiles végétales produites dans l'Union européenne.

Le développement spectaculaire de ce secteur n'a été possible que grâce à des aides publiques massives: subventions, exonérations de taxes et incorporation obligatoire dans l'essence. En 2009, elles s'élevaient à quelque 8 milliards de dollars pour les États-Unis et l'Union européenne (International Energy Agency 2010). Cette énorme mobilisation de fonds publics constitue une rare exception à la tendance générale à la réduction des aides financières à l'agriculture dans les pays de l'OCDE. De façon fort incohérente, les États-Unis et l'Union européenne ont stimulé la demande de produits agricoles – y compris alimentaires – en soutenant l'industrie des biocarburants, alors qu'ils diminuaient par ailleurs leur aide aux producteurs agricoles, chez eux et dans les pays pauvres.

L'expansion des biocarburants a eu une influence déterminante sur l'évolution de la demande mondiale de céréales et d'huiles végétales. Le tableau 8 présente le taux de croissance de la consommation mondiale de céréales, en distinguant les utilisations destinées à l'alimentation animale de celles qui n'y sont pas destinées. Il apparaît qu'après un ralentissement dû à l'effondrement de l'URSS, l'accélération de la croissance de la consommation mondiale entre les années 90 et 2000 a été soutenue par tous les types d'utilisations, destinées à l'alimentation animale ou non.

Tableau 8. Taux de croissance de la consommation de céréales

	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2011
Consommation totale	3,5	2,6	1,7	0,9	1,8
Consommation pour l'alimentation animale	4,5	2,5	1,5	0,4	1,1
Utilisations non destinées à l'alimentation animale (alimentation, semences et utilisations industrielles [FSI])	2,4	2,7	1,9	1,3	2,2
Utilisations non destinées à l'alimentation animale, moins utilisation pour les biocarburants aux États-Unis	-	-	-	-	1,4
Consommation totale, moins utilisation pour les biocarburants aux États-Unis	-	-	-	-	1,3

Source: USDA (2011); OECD (2011)_(utilisation de céréales pour les biocarburants aux États-Unis)

Cependant, l'apparente accélération de l'utilisation destinée à l'alimentation animale ces dix dernières années est davantage liée à une relance de ce débouché dans l'ancienne Union soviétique après les années 90. Cela signifie qu'en dépit de l'explosion de la demande de viande en Asie, la croissance de la consommation de céréales comme fourrage en dehors de l'ancienne Union soviétique, loin d'accélérer, est plutôt en train de se ralentir. À l'inverse, on constate une réelle progression des autres utilisations sous l'impulsion du développement des biocarburants. Hors biocarburants, la croissance des utilisations non destinées à l'alimentation animale est équivalente à celle des années 90 et sensiblement inférieure au rythme atteint par le passé. Toujours sans les biocarburants, le taux de croissance de la consommation mondiale de céréales s'établit à 1,3 pour cent, contre 1,8 pour cent avec les biocarburants.

Le développement des biocarburants a eu une incidence encore plus forte sur la croissance de la consommation d'huiles végétales et de tourteaux oléagineux. Le tableau 9 montre que l'utilisation des huiles végétales pour l'alimentation humaine s'est ralentie entre les années 90 et 2000 (passant de 4,4 pour cent à 3,3 pour cent par an), mais que leur utilisation à des fins industrielles s'est envolée, poussée par le secteur florissant des biocarburants en Europe. La part de l'utilisation industrielle dans la consommation mondiale d'huiles végétales est ainsi passée de 11 à 24 pour cent entre 2000 et 2010.

Tableau 9. Huiles végétales: taux de croissance de la consommation mondiale et part de l'utilisation industrielle dans cette dernière

	1990-1999	2000-2009
Consommation totale	4,5 %	5,1 %
+ Consommation alimentaire	4,4 %	3,3 %
+ Consommation industrielle	5,6 %	15,4 %
– Utilisation pour la production de biocarburants	-	23,0 %
– Autres utilisations industrielles	-	4,7 %
	2000	2010
Utilisation industrielle dans la consommation mondiale	11 %	24 %

Source: données PSD de l'USDA; données AgLink de l'OCDE

Si l'on met de côté l'essor des biocarburants durant les années 2000, on constate qu'en réalité, la croissance de la consommation mondiale de céréales et d'huiles végétales se ralentit. L'objectif de cette remarque n'est pas de minimiser l'un ou l'autre phénomène, mais de montrer que l'accélération actuelle de cette consommation n'est pas la conséquence mécanique et inéluctable du développement économique. Elle est le résultat de mesures prises par les gouvernements des États-Unis et des pays de l'Union européenne, c'est-à-dire d'un choix politique clair – et révoquant.

Dans nos sociétés dépendantes des combustibles fossiles, l'exploitation de la biomasse s'est progressivement réduite presque exclusivement à la fourniture de nourriture. Dans les pays industrialisés, si l'on excepte les forêts, les terres ne sont que très peu exploitées à des fins non alimentaires, telles que la production de matériaux de construction (autres que le bois) ou de vêtements, ou encore le chauffage. Cette disparition de l'utilisation des terres à des fins non alimentaires est un changement radical au regard de toute l'histoire de l'humanité. L'épuisement possible des réserves de combustibles fossiles et la nécessité d'en limiter la consommation face au changement climatique placent nos sociétés industrialisées devant une nouvelle réalité. Les biocarburants peuvent être considérés comme un premier pas important vers la réutilisation des ressources biologiques (ou biomasse) à des fins autres qu'alimentaires. D'aucuns avancent que nous nous acheminons vers une économie fondée sur le vivant, une « bioéconomie » (Langeveld *et al.* 2010), ce qui transformerait radicalement le contexte dans lequel les marchés des produits alimentaires fonctionnent.

1.3.2 Quand la Révolution Verte atteint ses limites

Depuis les années 50, la croissance de la production agricole a surtout été le fait d'une hausse des rendements à l'hectare. En effet, la superficie cultivée totale n'a guère augmenté depuis cette époque, passant de 1,4 million à 1,5 million d'hectares entre 1950 et 2005 (McIntyre *et al.* 2009), alors que la production progressait à un rythme sans précédent dans l'histoire de l'humanité. L'augmentation spectaculaire des rendements agricoles est étroitement liée à la quantité croissante d'intrants utilisée par hectare, notamment d'engrais de synthèse. La figure 7 fait ressortir que depuis 2000, la croissance de la production agricole suit de très près celle de l'utilisation d'engrais azotés. L'amélioration génétique des plantes cultivées a également largement contribué à cette croissance de l'agriculture, offrant aux exploitants un flux continu de nouveaux cultivars.

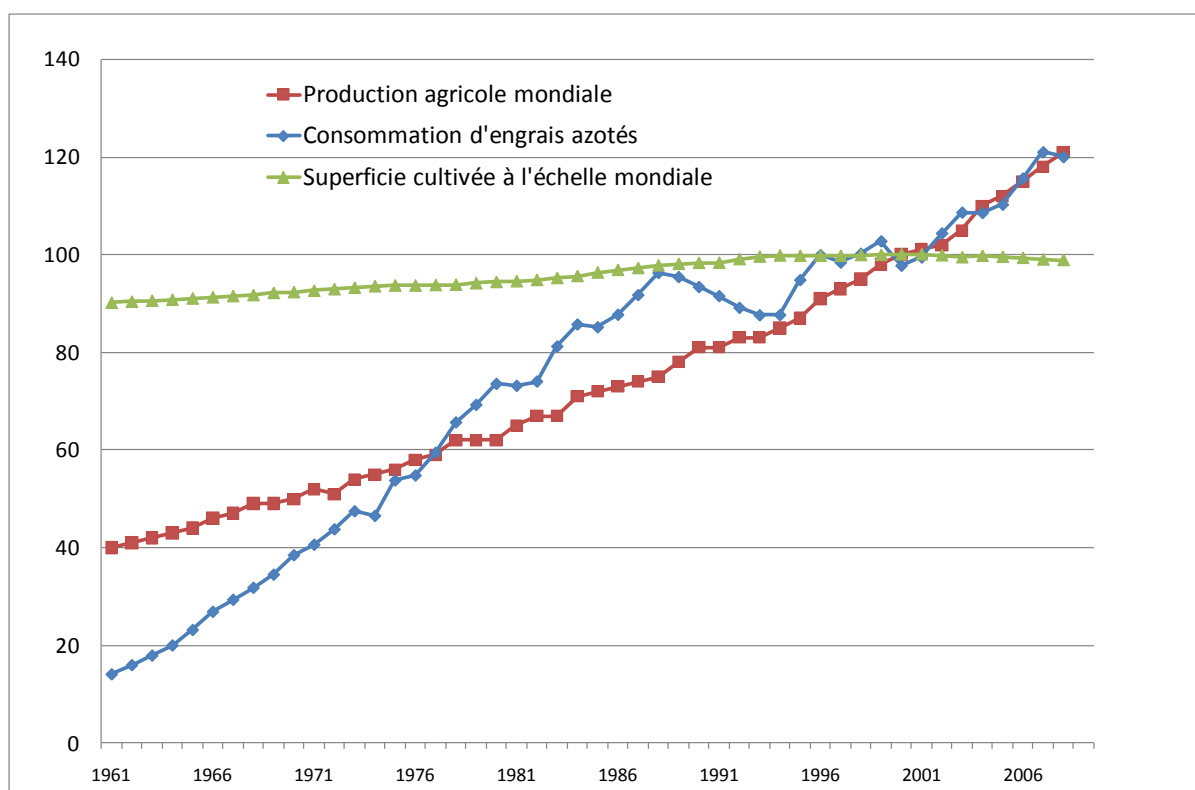
Ce modèle de croissance agricole, appelé « révolution verte », suscite actuellement des débats passionnés. Il n'est pas possible, dans le cadre du présent rapport, de bien rendre compte de la totalité des travaux existants sur ce sujet. Néanmoins, les sections qui suivent abordent certaines des tendances qui amènent à formuler de très sérieuses réserves quant à l'avenir de ce modèle comme moyen d'augmenter la production agricole. Cette présentation des contraintes actuelles de la « révolution verte » ne prend pas en compte les effets prévus du changement climatique, lesquels devraient accentuer certaines des tendances déjà amorcées qui mènent à un épuisement des ressources, et notamment de l'eau³.

Réduction de l'écart de rendement

L'évolution du rendement potentiel des nouveaux cultivars et de l'écart de rendement est le premier sujet d'inquiétude. Le rendement potentiel se définit comme le rendement d'un cultivar dans un environnement auquel celui-ci est adapté et qui se caractérise par un approvisionnement non limité en eau et en nutriments et une lutte efficace contre les maladies et les ravageurs. La différence entre le rendement potentiel et le rendement réel obtenu par les agriculteurs représente l'écart de rendement.

³ Le CSA a demandé au Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition de rédiger un rapport sur le thème du changement climatique et de la sécurité alimentaire pour octobre 2012.

Figure 7. Indices de la production agricole, de la consommation d'engrais azotés et de la superficie cultivée à l'échelle mondiale (base 100 en 1999-2001)



Source: FAO (2011a)

Selon Cassman *et al.* (2003), « [...] étant donné que la sélection conservatrice a continuellement produit de nouveaux cultivars présentant un rendement potentiel équivalent aux anciens cultivars, aucune amélioration effective du rendement potentiel n'a été obtenue ». Autrement dit, les meilleurs cultivars, utilisés dans des conditions optimales il y a 30 ans, offriraient un rendement équivalent à celui des meilleurs cultivars utilisés dans des conditions optimales aujourd'hui. Les améliorations génétiques ont donc visé pour l'essentiel à pallier des contraintes environnementales croissantes (maladies et insectes nuisibles principalement).

La hausse constante des rendements réels dans le monde s'explique donc par l'amélioration des conditions de culture, qui ont permis aux producteurs de réduire l'écart de rendement, et non par la diffusion de nouveaux cultivars présentant un rendement potentiel accru. À l'heure actuelle, les rendements réels du riz en Chine, en Inde et en Indonésie, et ceux du blé au Mexique ont atteint environ 80 pour cent du rendement potentiel, un niveau que Cassman *et al.* (2003) considèrent comme maximal sur une exploitation (un rendement supérieur n'étant possible que dans des conditions plus maîtrisées). Cette situation est particulièrement grave pour le riz, pour lequel les tendances actuelles indiquent une stagnation des rendements dans plusieurs régions d'Asie (McIntyre *et al.* 2009).

Dégradation des fondements écologiques

La poursuite d'une croissance agricole continue est aussi directement menacée par l'épuisement d'un grand nombre des ressources qui l'ont soutenue jusqu'à maintenant. Depuis 1960, un tiers des terres agricoles ont été abandonnées parce que leur sol s'était appauvri au point d'être devenu inexploitable, et l'on estime que quelque 10 millions d'hectares sont ainsi perdus chaque année dans le monde (Schade and Pimentel 2010). Les prélèvements excessifs d'eau souterraine sont patents,

surtout au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, où l'irrigation puise dans les aquifères fossiles. Dans de vastes régions de la Chine et de l'Inde, le niveau des nappes phréatiques baisse, perdant parfois jusqu'à trois mètres chaque année (Global Perspective Unit (FAO) and Natural Resources Department (FAO) 2011). La salinisation est une autre menace qui plane sur l'agriculture irriguée. Toutefois, la superficie estimée des régions susceptibles d'être touchées par ce phénomène varie considérablement, entre 10 et 50 pour cent des terres irriguées.

En outre, et à l'instar des autres secteurs économiques, l'agriculture va au-devant d'une probable pénurie de pétrole et de gaz naturel. Depuis 50 ans, la croissance agricole et, plus généralement, l'offre alimentaire reposent dans une large mesure sur l'utilisation intensive – directe et indirecte – de ces combustibles fossiles. Les estimations du rendement énergétique du système agroalimentaire sont très divergentes. Selon Heinberg and Bomford (2009), chaque calorie d'énergie alimentaire produite par le système agroalimentaire aux États-Unis nécessite plus de sept calories, tirées la plupart du temps de combustibles fossiles, dont 20 pour cent au niveau de l'exploitation et le reste aux autres stades (transport et transformation, par exemple). L'agriculture consomme donc bien plus d'énergie qu'elle n'en produit. Les estimations existantes font état de résultats tout aussi médiocres dans le système agroalimentaire britannique (Lucas *et al.* 2006). Une grande partie de l'énergie consommée par les producteurs agricoles est liée aux engrais, principalement aux engrais azotés. Au Royaume-Uni, la moitié de l'énergie consacrée à la production de blé panifiable est en fait consommée pour la production d'engrais, dont 90 pour cent pour la production d'engrais azotés (Woods *et al.* 2010).

Le phosphate fait également partie des intrants essentiels dont les réserves pourraient s'épuiser dans les années à venir. La production agricole intensive dépend en effet d'un apport permanent de phosphate d'origine minière, dont l'extraction a triplé dans le monde depuis la seconde guerre mondiale. Les réserves mondiales de minerai de phosphate sont concentrées dans un nombre réduit de pays, dont la Chine, les États-Unis et le Maroc. L'approvisionnement en engrais phosphatés est menacé par une diminution de ces réserves, encore que les estimations du stock soient contradictoires. Certaines études affirment qu'au rythme actuel d'extraction, les réserves seront épuisées d'ici 50 à 100 ans (Cordell *et al.* 2009). D'autres soutiennent que le pic de production est imminent (Dery and Anderson 2007). D'autres encore affirment que l'épuisement n'est guère probable à court terme et que seulement 40 à 60 pour cent des ressources actuelles auront été extraites à la fin du siècle en cours.

Pollution des biens communs mondiaux et locaux

La pollution par l'azote due à l'utilisation d'engrais de synthèse, mais aussi à la fixation de cet élément par les cultures de légumineuses et à l'épandage de fumier, suscite de nombreuses inquiétudes quant à ses répercussions sur le cycle de l'azote. Aujourd'hui, les activités humaines transforment davantage d'azote de l'atmosphère en formes réactives que tous les autres processus terrestres réunis. Une grande partie de l'azote réactif finit dans les cours d'eau et les zones côtières, contribuant à leur eutrophisation. Dans les régions humides, jusqu'à 30 pour cent de l'azote servant à la production agricole se retrouve dans les réseaux hydrographiques. Selon les auteurs de la première évaluation de l'azote à l'échelle européenne (Sutton *et al.* 2011), le coût total de la pollution de l'eau et de l'atmosphère par l'azote, et des autres retombées sur les écosystèmes et le changement climatique, est estimé à un montant compris entre 70 et 320 milliards d'EUR par an (soit une « facture » annuelle de 150 à 736 EUR par personne), ce qui représente plus du double des revenus monétaires générés par l'agriculture.

Dans une étude, Rockström *et al.* 2009 ont défini différentes variables environnementales (changement climatique, acidification des océans, ozone stratosphérique, cycle biogéochimique de l'azote et du phosphore, changement d'utilisation des terres, et rythme de perte de biodiversité) comme constituant les « limites planétaires », c'est-à-dire les limites à l'intérieur desquelles l'humanité

est en mesure de mener ses activités de façon viable. Ces auteurs ont estimé que la quantité actuelle de N₂ prélevée dans l'atmosphère pour les activités humaines devrait être réduite d'environ les trois quarts.

En 2005, les émissions de gaz à effet de serre provenant de l'agriculture (essentiellement de l'oxyde nitreux, issu de l'utilisation d'engrais commerciaux, et du méthane lié à l'élevage et à la culture du riz) ont représenté 10 à 12 pour cent des émissions mondiales. Cette part passe à 30 pour cent si l'on prend en compte les émissions de dioxyde de carbone résultant du changement d'utilisation des sols et de la déforestation (GIEC, 2007). L'agriculture (changement d'utilisation des sols et déforestation inclus) est ainsi l'un des principaux secteurs qui contribuent au réchauffement de la planète, au même titre que l'industrie et devant les transports.

Dans les pages qui précèdent, nous nous sommes employés à montrer qu'aucun des facteurs évoqués ne pouvait à lui seul expliquer la crise, ni d'ailleurs l'un des trois comptes rendus sur les problèmes à court, moyen et long terme.

En revanche, il est nécessaire que les États cherchent à comprendre les interactions entre ces nombreux facteurs et à déterminer comment les conditions et les vulnérabilités spécifiques peuvent les modifier au sein des contextes nationaux.

Toutefois, avant de nous intéresser au cadre des politiques nationales, nous avons souhaité soumettre pour examen une série d'options politiques à l'échelon international.

2 OPTIONS POLITIQUES AU NIVEAU INTERNATIONAL POUR FAIRE FACE À LA VOLATILITE DES PRIX

2.1 Création d'un système de commerce centré sur la sécurité alimentaire

De nombreux pays à faible revenu et à déficit alimentaire (PFRDV) ont perdu toute confiance en la capacité du système de commerce international à assurer la sécurité alimentaire. Cette défiance a plusieurs sources:

- utilisation arbitraire de restrictions et d'interdictions d'exportation;
- incapacité prolongée à faire progresser les négociations du Cycle de Doha à l'OMC;
- peu de cas fait du traitement spécial et différencié dans les traités d'investissement et dans les accords commerciaux bilatéraux et régionaux, même quand les pays présentent des niveaux de développement très inégaux;
- incapacité persistante à transformer l'aide alimentaire en un outil qui permette de répondre avant tout aux besoins des populations vulnérables, plutôt qu'aux contraintes des pays donateurs;
- insuffisance de financement des mécanismes destinés à maintenir l'accès aux importations de produits alimentaires durant les périodes de forte augmentation des prix;
- déficit d'information sur le niveau des stocks physiques de produits alimentaires dans le monde;
- manque de dispositifs institutionnels permettant d'obliger les entreprises commerciales à honorer les contrats d'importation de produits alimentaires;
- incapacité des exportateurs à fournir quelque garantie de l'existence de stocks suffisants pour respecter leurs obligations contractuelles à court terme, jusqu'à la prochaine récolte.

Du point de vue des échanges internationaux, l'effet le plus durable de la crise des prix des produits alimentaires a été de miner ce qui restait des négociations du Cycle de Doha. Le Programme de Doha apparaît de plus en plus comme un obstacle aux réformes des échanges multilatéraux, lesquelles semblent de la plus haute urgence compte tenu de l'augmentation des prix agricoles, de l'offre limitée et de la volatilité accrue des prix. Les dernières discussions qui se sont tenues à Genève ont cherché, sans succès à ce jour, à sauver ce qui pouvait l'être des négociations, afin d'avoir un semblant de bilan à présenter pour les dix dernières années. Certains États membres de l'OMC mettent ouvertement en doute le fait qu'un plan d'action approuvé en 2001 dans le prolongement d'un autre plan élaboré en 1986 et conclu en 1994 puisse être adapté à un monde qui a connu depuis tant de changements. Depuis le Cycle d'Uruguay, les négociations sur l'agriculture ont été menées dans en référence à un contexte de surproduction structurelle. Cette situation a fait de la résolution des conflits commerciaux entre pays exportateurs l'enjeu numéro un. L'objectif des négociations était donc de garantir une concurrence loyale entre fournisseurs et l'accès au marché pour les pays exportateurs, et non pour les pays importateurs. Autrement dit, les négociations de l'OMC en matière d'agriculture ont été centrées sur les intérêts des pays exportateurs.

Il est plus indispensable que jamais d'établir des règles multilatérales. Les États devraient continuer de privilégier la création d'un système transparent, responsable et fondé sur des règles. Il faut que ces règles tiennent davantage compte de l'hétérogénéité des pays et qu'elles répondent aux préoccupations des États, notamment dans le domaine de la sécurité alimentaire. Les marchés sont profondément enserrés dans des règlements de tout type. Ces derniers doivent être étendus et adaptés à l'évolution de la situation. Lorsque la volatilité des prix est principalement due aux conditions incertaines de l'offre nationale, le commerce international constitue un moyen évident et

important de stabilisation des prix. Mais quand les marchés internationaux sont instables, il importe que les États agissent de concert pour restaurer la confiance.

Les mesures à envisager en relation avec les règles de l'OMC comprennent:

- des règles de disciplines concernant les restrictions à l'exportation (y compris la notification préalable; les exemptions pour les exportations commerciales vers les PMA et celles destinées à l'assistance humanitaire; et la mise à l'étude de quotas similaires aux contingents tarifaires établis par le Cycle d'Uruguay);
- des mesures de sauvegarde offrant une protection efficace contre les pics d'importations;
- la faculté d'augmenter les droits de douane selon des conditions prédéfinies, pouvant inclure des fourchettes de prix pour les produits essentiels ;
- des mesures permettant de vérifier plus efficacement que les acteurs commerciaux respectent leurs obligations contractuelles; et
- la possibilité de protéger les secteurs agricoles qui ne sont pas concernés par les échanges internationaux et qui sont essentiels à la sécurité alimentaire.

Des marchés libres impliquent une concurrence entre consommateurs riches et consommateurs pauvres pour l'accès aux produits alimentaires, créant un monde dans lequel le comportement des premiers est source de problèmes pour les seconds, et ce à deux titres. Premièrement, les consommateurs riches sont moins sensibles aux augmentations de prix. En cas de pénurie de produits alimentaires, ils sont donc moins susceptibles de réduire leur consommation, ce qui transfère sur les pauvres, plus vulnérables à ces augmentations, la totalité de l'inévitable restriction. Deuxièmement, les consommateurs riches expriment de nouvelles demandes vis-à-vis des produits agricoles, lesquelles entrent directement en concurrence avec l'utilisation de ces produits à des fins alimentaires et accentuent encore l'inélasticité de la demande par rapport aux prix.

Au cours des 20 dernières années, les mesures proposées par la communauté internationale aux pays pauvres pour remédier au « problème de la volatilité », mis à part la libéralisation des marchés, se sont systématiquement limitées à deux types de solutions:

- des instruments de gestion des risques, fondés sur le marché;
- des filets de protection sociale.

En théorie, les instruments de gestion des risques peuvent remédier à la volatilité des prix et même protéger les pauvres (les ménages comme les pays) de ses conséquences si des mesures sont adoptées pour leur donner accès aux marchés financiers. Cette solution a été activement défendue et soutenue par plusieurs organismes d'aide depuis les années 90. Cela étant, peu de succès ont été rapportés. Une évaluation systématique des diverses expériences pourrait éclairer le débat sur la crédibilité de cette solution. Ces instruments de gestion du risque n'apporteront pas grand-chose si le véritable problème est celui d'une hausse durable des prix sur les marchés internationaux, attisée par la concurrence croissante de la demande à des fins non alimentaires des pays riches. En outre, ce type de mesures renforce un peu plus l'importance et la puissance du secteur financier, lesquelles ont suscité une inquiétude grandissante durant les dernières décennies.

Dans un contexte de concurrence déloyale entre pays riches et pays pauvres, les filets de protection sociale au niveau international semblent la solution la plus évidente. Ils peuvent être conçus comme une sorte de compensation des externalités pécuniaires au niveau international (la pauvreté étant considérée comme une externalité négative résultant de la concurrence constatée). Cependant, les filets de sécurité internationaux, quelque forme qu'ils prennent, présentent deux grands points faibles. Premièrement, leur financement dépend du bon vouloir de donateurs étrangers. On sait bien que les budgets d'aide sont toujours les premiers à être ajustés en cas de tensions intérieures, et l'aide alimentaire offre peut-être l'illustration la plus crue de cette règle. Deuxièmement, les filets de sécurité

internationaux souffrent de problèmes de mise en œuvre, au nombre desquels la lenteur des mécanismes de décaissement et l'incapacité à répondre à temps aux effets dévastateurs à court terme des flambées des prix.

Pour éviter une concurrence déloyale entre pays riches et pays pauvres, la solution la plus efficace consiste à isoler les prix pratiqués dans les seconds de ceux payés dans les premiers, plutôt que de chercher à tout prix à conserver un seul marché mondial en le flanquant de filets de sécurité internationaux, comme cela a été le cas ces 20 dernières années. Nous reviendrons sur ce point dans la section consacrée aux politiques nationales.

2.2 Réglementation préventive de la spéculation

Compte tenu de ce qu'il en coûte d'autoriser un système susceptible d'engendrer une volatilité excessive des prix, et considérant l'incapacité des marchés à terme déréglementés à réduire les coûts de couverture pour les opérateurs ou à faire preuve d'une quelconque autre utilité dans les échanges de produits alimentaires, il semble logique d'appliquer le principe de précaution à l'utilisation des marchés à terme dans un système alimentaire qui doit satisfaire les besoins humains élémentaires.

De nombreux États déplorent la réglementation actuelle des marchés des produits de base. À titre d'exemple, le G8 a demandé l'examen du fonctionnement de plusieurs marchés à terme, en particulier celui du pétrole, ce qui a donné lieu à la création du groupe de travail sur les marchés à terme de matières premières par le Comité technique de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV). Plus récemment, le G20 s'est penché sur les dysfonctionnements des marchés signalés par certains États, mais aucun accord n'a été trouvé jusqu'ici. Les discussions ont porté notamment sur les mesures suivantes:

- renforcer la transparence des opérations d'échange et de compensation des contrats de produits agricoles;
- donner aux organismes gouvernementaux le pouvoir et les moyens de réguler les contrats dérivés négociés de gré à gré (cette surveillance permettra de dissuader les grands investisseurs de manipuler les marchés de produits de base);
- rétablir un plafonnement strict des positions;
- réintroduire des règles permettant de distinguer les opérateurs (acheteurs ou vendeurs potentiels de produits) des spéculateurs sur les marchés.

Les marchés à terme jouent un rôle trop important dans la formation des prix des produits alimentaires sur les marchés internationaux et influent sur la sécurité alimentaire de trop de personnes pour qu'on laisse leur réglementation être élaborée uniquement en référence à des intérêts financiers.

2.3 Coordination internationale des politiques en matière de constitution de stocks

Si un faible niveau des stocks (Gilbert 2010, Tangerman 2011) est une condition nécessaire à la volatilité des prix alors un niveau minimum de stock devrait être une condition suffisante pour stabiliser les prix. Les États pourraient donc s'organiser pour constituer des niveaux minimaux de stocks. Les pays de l'OCDE l'ont fait pour le pétrole, unanimement convaincus de l'importance stratégique de cette ressource. Or, bien que les denrées alimentaires revêtent une importance encore plus stratégique, il semble proscrit de débattre d'un éventuel stockage coordonné de ces produits. Nous pensons qu'il est urgent de rouvrir ce débat, dans un esprit pragmatique, et en mettant l'accent sur les problèmes de sécurité alimentaire.

Divers facteurs ont favorisé l'inertie politique sur la coopération internationale en matière de stocks alimentaires durant les dernières décennies. Des économistes tels que Brian Wright (1984, 2011) ont démontré l'optimalité du stockage privé, et Chris Gilbert (2010) et d'autres ont fourni de solides explications de l'échec des stocks régulateurs internationaux. Toutefois, ces arguments ne suffisent pas pour conclure qu'il n'est pas souhaitable ni faisable de parvenir à une certaine forme de coopération internationale en matière de stockage et de sécurité alimentaire. D'une part, certaines des hypothèses utilisées pour évaluer les effets du stockage privé sur le bien-être ne sont manifestement pas applicables aux pays en développement, où les produits alimentaires entrent pour une part importante dans les dépenses des consommateurs et où les négociants privés ne sont pas en mesure de se prémunir contre le risque de fluctuation des prix. D'autre part, l'expérience acquise sur des stocks régulateurs internationaux, dont l'objectif premier était de soutenir les prix, ne nous apprend pas grand-chose sur une gestion des stocks visant à éviter les flambées des cours. De plus, les stocks des années 80 fonctionnaient dans des conditions très différentes de celles qui prévalent aujourd'hui. Les nouvelles technologies de stockage, de transport et de communication, par exemple, changent la donne. Une autre objection tient au fait que les réserves interfèrent avec les marchés, en réduisant l'intérêt pour le secteur privé de constituer ses propres stocks. Il est vrai que le coût de la gestion des stocks rebute les entreprises commerciales. En outre, le secteur privé et le secteur public constituent des stocks pour des motifs totalement différents. L'une des raisons d'être des stocks publics est d'offrir davantage de transparence, tandis que les niveaux des stocks privés sont délibérément tenus secrets.

Quel type de coopération internationale pourrait-on mettre en place pour gérer un niveau minimum de stocks mondiaux destinés à limiter les flambées des prix et, à terme, à réduire l'insécurité alimentaire dans les pays pauvres? La première étape est assurément une meilleure information. L'élimination de la plupart des stocks publics dans les pays de l'OCDE et la privatisation de la majorité des entreprises commerciales d'État font que les renseignements sur les produits agricoles disponibles (quantité, nature et localisation) sont désormais détenus par une poignée d'entreprises dont le succès dépend du secret. Le système d'information sur les marchés agricoles (AMIS) proposé dans le rapport des organisations internationales pour le G20 (FAO *et al.*, 2011) est une initiative importante pour améliorer l'information sur les stocks. Elle propose toutefois d'associer les entreprises commerciales sur la base du volontariat. Or, il nous semble que l'insécurité alimentaire est un problème suffisamment grave pour appeler, sous une forme ou une autre, un système de déclaration obligatoire des stocks, similaire à celui mis en place dans le secteur bancaire après les crises financières.

Dans un deuxième temps, un dispositif concret devrait être mis en place pour constituer un niveau minimum de stocks mondiaux. Dans l'histoire récente, les États-Unis et la Chine ont géré d'importantes réserves pour les marchés internationaux, mais les premiers semblent ne plus être disposés et la seconde paraît plus réticente à poursuivre dans cette voie. La communauté internationale se retrouve face à un problème d'action collective: comment répartir la charge représentée par les stocks mondiaux? Il n'existe pas de solution toute faite. À ce stade, nous pouvons uniquement proposer des principes directeurs. Contrairement aux accords internationaux conclus par le passé, tels que l'Accord international sur le blé, qui étaient principalement des instruments destinés aux pays exportateurs, la coopération internationale en matière de stocks mondiaux visant à assurer la sécurité alimentaire doit être conçue, s'agissant des droits et devoirs, en partant du point de vue du consommateur. L'objectif ne serait pas de soutenir une fourchette de prix, mais d'éviter les flambées en puisant dans les stocks si les prix commencent à s'envoler. L'Agence internationale de l'énergie est peut-être le modèle vers lequel les États devraient se tourner pour coordonner leurs politiques en matière de stocks.

2.4 Réserves alimentaires et Programme alimentaire mondial (PAM)

Certains économistes et de nombreux pays donateurs critiquent ouvertement la solution consistant à constituer des stocks, invoquant ses coûts excessifs. Les donateurs préfèrent les réserves en espèces qui, elles, ne pourrissent pas. Il n'en demeure pas moins que ces réserves ne sont pas comestibles et ne garantissent aucunement la disponibilité de produits en cas de pénurie sur les marchés internationaux. Les pays doivent comparer les coûts de fonctionnement d'une réserve par rapport à ceux des interventions humanitaires, qui comptent parmi les investissements les moins efficaces de l'aide internationale au développement, et par rapport à la somme énorme de souffrances humaines qu'entraîne l'inaction. Immanquablement, quand une situation entre en phase critique, des vies ont déjà été perdues et de nombreuses autres sont irrémédiablement gâchées (les pertes de facultés cognitives des nourrissons et enfants sous-alimentés sont irréversibles). Au niveau social, les demandes à court terme destinées à faire face à une crise alimentaire sont satisfaites aux dépens d'investissements à long terme plus judicieux, visant à rendre le secteur agricole stable et rentable.

Le PAM est obligé d'acheter sur les marchés internationaux l'aide alimentaire qu'il distribue. La plupart du temps, le financement est accordé après l'apparition des besoins, ce qui oblige le PAM à effectuer ses achats sur le marché au comptant, souvent au moment où les prix sont les plus élevés. Une volatilité imprévue et excessive entrave la capacité de l'organisme à répondre aux besoins des populations, la flambée des prix ayant alors l'effet d'une coupe budgétaire. En mars 2008, le PAM a lancé un appel extraordinaire pour faire face aux prix exorbitants des produits alimentaires et des carburants: le nombre de personnes ayant besoin de son aide progressait rapidement au moment même où son pouvoir d'achat en dollar des États-Unis plongeait⁴. En outre, l'incidence sur les prix nationaux de la monétarisation de l'aide alimentaire devrait être examinée de plus près.

En 2008, le PAM a mis en place le Mécanisme d'achat anticipé, programme pilote régional de constitution de stocks en Afrique orientale et australe⁵. L'objectif du système est de réduire les délais de livraison. Ce système présente plusieurs atouts, dont la possibilité de diminuer les coûts en choisissant le moment pour acheter et en achetant en grandes quantités; la réduction des délais de livraison du fait des stocks déjà en place dans la région; la fourniture de produits plus adaptés en raison du délai plus court entre la demande et la livraison; sans oublier une plus grande souplesse. Le PAM a recensé certains obstacles, dont la plupart pourraient être surmontés avec l'aide des donateurs, à savoir: le financement nécessaire pour étendre le projet pilote, l'élimination des restrictions imposées par les donateurs en matière d'aide alimentaire et, surtout, une disponibilité accrue du préfinancement.

2.5 Limitation de la croissance de la demande de produits agricoles émanant des pays développés

Si nous considérons toutes les conséquences de la troisième explication de la hausse du prix des denrées, des mesures doivent également être prises pour infléchir la demande mondiale de produits alimentaires. Les pays qui cherchent, via les négociations commerciales internationales, à obtenir de nouvelles avancées significatives en matière de libéralisation des marchés, à savoir les États-Unis, le Canada et le Brésil, sont également de gros consommateurs de biocarburants (et pour certains, de gros bailleurs de subventions dans ce secteur). En l'absence de mécanisme permettant de freiner la demande émanant du secteur de l'énergie en cas de problèmes d'approvisionnement, situation qui s'est déjà présentée par le passé, il est difficile d'imaginer quel intérêt aurait un pays en

⁴ <http://www.wfp.org/node/7904>

⁵ <http://home.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp202623.pdf>

développement à augmenter sa dépendance envers les marchés internationaux. En effet, ces marchés ne se contentent pas de créer une nouvelle offre, ils génèrent une nouvelle forme de concurrence autour de ressources rares.

Face à une croissance de la production agricole de plus en plus contrainte, la demande, elle, semble sans limites. Qui plus est, elle est toujours considérée comme une variable exogène ne pouvant être remise en question. Selon certaines sources, la consommation pourrait augmenter de 70 pour cent, voire doubler, d'ici 2050. De prime abord, on pourrait en conclure qu'il faudra augmenter la production en conséquence et sur le même rythme, mais bon nombre d'auteurs soulignent que cela est impossible (Schade and Pimentel 2010). Aussi faudra-t-il que les pays développés intègrent l'objectif de freiner la demande de produits alimentaires dans leurs politiques.

Après quelques remous, il ne se trouve plus grand monde pour contester le fait que la production de biocarburants est l'une des causes majeures des récentes hausses du prix des denrées alimentaires (FAO 2008; Mitchell 2008; OECD 2008). Limiter l'utilisation de ces denrées pour la production de biocarburants est assurément le premier objectif à atteindre pour freiner la demande. Il faudrait renoncer aux mesures qui obligent à incorporer du biocarburant dans les carburants liquides, et au soutien financier apporté à ce secteur. Des mesures plus drastiques pourraient être nécessaires dans l'avenir. Plusieurs études soulignent en effet que, compte tenu de la hausse du prix du pétrole et des économies d'échelle, la production de biocarburants sera bientôt compétitive sans soutien des pouvoirs publics. Leur taxation deviendra alors un passage obligé pour préserver un minimum de stabilité sur le marché international des produits alimentaires.

Il faudrait également s'intéresser à la consommation de produits animaux. L'amélioration de l'apport nutritionnel devrait être inscrite dans les objectifs des politiques publiques et mise en relation avec les coûts engendrés par les problèmes de santé publique que posent les niveaux croissants de surcharge pondérale et d'obésité. L'importante augmentation de la production de produits animaux est également un sujet de préoccupation, parce qu'un certain nombre de coûts externes ne sont pas intégrés dans les prix et parce que la production industrielle de viande puise beaucoup dans les stocks de céréales et dans les réserves d'eau douce. En outre, le secteur de l'élevage contribue pour une part non négligeable aux émissions de gaz à effet de serre. À partir des prévisions de la FAO, Pelletier et Tyedmers (2010) ont estimé que d'ici à 2050, le secteur de l'élevage pourrait atteindre en grande partie, voire dépasser à lui seul, les limites définissant l'« espace » qui, selon les meilleures estimations actuelles, peut être dévolu aux activités humaines sans compromettre l'avenir de l'humanité.

2.6 Recentrage de l'investissement public pour instaurer une sécurité alimentaire à long terme

Le Rapport sur le développement dans le monde 2008 (World Bank 2007) l'avait déjà souligné: il est impératif d'investir dans l'agriculture. À l'époque, le rapport mettait en avant la contribution fondamentale de l'agriculture à la lutte contre la pauvreté. Depuis lors, les hausses successives du prix des denrées alimentaires ont démontré que l'investissement dans l'agriculture était tout aussi essentiel pour garantir la sécurité alimentaire mondiale.

Toutefois, cela ne doit pas nous amener à faire de la croissance globale de la production agricole la toute première priorité. La production mondiale augmente déjà régulièrement. Du fait du ralentissement de la croissance démographique mondiale, le taux de croissance de la production alimentaire mondiale par habitant est actuellement le plus élevé depuis 50 ans (1,3 pour cent par an). Il n'est donc pas nécessaire de stimuler la croissance de la production. En revanche, il est urgent de l'orienter vers un objectif de sécurité alimentaire à long terme.

Une nouvelle vague d'investissement qui ne tiendrait pas compte des sujets de préoccupation à long terme ne ferait qu'amplifier les problèmes actuels. Ces dernières années, le relèvement considérable

des prix sur les marchés internationaux, l'incertitude quant à l'approvisionnement futur, et les politiques publiques visant à augmenter la consommation de biocarburants ont poussé certains pays importateurs nets de produits alimentaires parmi les plus riches, ainsi que des investisseurs privés, à acheter ou louer des terres dans les pays en développement. Incontestablement, ce phénomène pourrait entraîner une nouvelle phase de croissance agricole. Ce thème a fait l'objet de la Déclaration de Maputo en 2003, programme pour la croissance agricole et la sécurité alimentaire en Afrique (PDDAA).

Cela étant, il est également probable, compte tenu de la somme d'externalités négatives générée par la production agricole, que cette vague d'investissement entraînera dans son sillage des problèmes sociaux et environnementaux et des problèmes de sécurité alimentaire. Pour s'en protéger, les États doivent améliorer la gouvernance de l'investissement étranger dans l'agriculture, en cherchant à préserver les intérêts des producteurs locaux, à protéger les ressources naturelles et à garantir l'accès à la nourriture (HLPE, 2011). En raison de l'alternance cyclique de périodes de sous-investissement et de surinvestissement que connaît l'agriculture, une forme de coordination à l'échelle mondiale est de la plus haute importance. Il faudra clarifier les règles d'investissement, mais cela ne sera pas suffisant. L'investissement public devra également apporter sa contribution à la solution.

De nouveaux investissements publics sont essentiels, mais leur objectif doit être de faciliter le passage à des modèles de production plus durables. Les pouvoirs publics doivent affirmer leur volonté de lutter contre la pauvreté, de renforcer la capacité de résistance aux chocs et de financer le coût de la transition vers des systèmes de production écologiques. Des systèmes agricoles et alimentaires à forte intensité de connaissances, y compris de connaissances traditionnelles, permettront d'augmenter à la fois la production et l'efficacité (de Schutter 2010a; de Schutter 2010b; Swaminathan, 2010; PNUE-CNUCED, 2008; FAO 2011b). Il faudra pour cela faire appel à l'investissement de donateurs bilatéraux et à des initiatives multilatérales, telles que le fonds fiduciaire multinational du Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire. La recherche et l'innovation agronomiques devront être renforcées et soutenues par les systèmes nationaux de recherche agricole et le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI).

Il existe un certain nombre de modèles de systèmes agricoles capables de s'adapter aux contraintes écologiques de plus en plus fortes. L'intensification durable de la production agricole, prônée par la FAO (2011b), cherche à atteindre cet objectif en intégrant quatre dimensions:

- meilleure utilisation des ressources, dont les ressources génétiques et l'eau, agriculture de conservation et gestion intégrée des nutriments;
- renforcement de la protection durable des cultures au moyen de la protection intégrée (PI), et réduction des problèmes liés aux ravageurs, de la mauvaise utilisation des pesticides et de la pollution de l'environnement;
- gestion et valorisation de la biodiversité et des services écosystémiques;
- augmentation de la productivité et de la diversification à l'intérieur de la chaîne de valeur.

Cette approche devra être étendue à l'ensemble des systèmes alimentaires, y compris à l'élevage. Il est essentiel également de s'attacher à réduire les pertes et le gaspillage alimentaires (FAO, 2011d). Les gouvernements devraient se pencher sur les travaux en agroécologie et sur d'autres façons d'appréhender les coûts et les avantages de l'investissement dans différents modèles d'agriculture (UNEP-UNCTAD 2008; Pretty, 2006; McIntyre, et al. 2009; Swaminathan 2010). De par sa faible utilisation d'intrants commerciaux, l'agroécologie est également bien adaptée aux exploitants pauvres, qui n'ont pas accès aux marchés des intrants et du crédit (de Schutter 2010b). Elle entraîne aussi une diversification de la production des exploitations, et donc une meilleure résistance aux chocs biologiques, climatiques et économiques (Power 2000).

Cependant, il ne faut négliger aucune technologie susceptible de contribuer à la lutte contre la pauvreté, d'augmenter la capacité de résistance et de favoriser une transition vers une agriculture écologique. Les connaissances acquises grâce à la génétique moderne ne doivent pas être opposées aux systèmes agricoles fondés sur l'écologie. Il convient au contraire d'encourager une symbiose entre les différentes approches.

Parallèlement au développement de la recherche, l'investissement public devrait être axé sur les biens publics (routes, éducation, santé, connaissances, systèmes semenciers) plutôt que sur les biens privés (subventionnement direct des engrais et semences). En outre, les fonds publics devraient servir à financer les coûts de transition inhérents au passage à l'agriculture écologique. Ces coûts incluent (Pretty 2008):

- l'apprentissage, y compris la possibilité d'apprendre de ses erreurs;
- les nouveaux investissements (par exemple dans la reconstitution des zones tampons hébergeant les prédateurs des parasites, de plantes hôtes sauvages et d'arbres, dans des dispositifs de conservation du sol et de l'eau et dans des équipements de stockage du fumier);
- les baisses de rendement durant la phase de conversion des écosystèmes agricoles industrialisés.

Enfin, les politiques publiques devraient soutenir les processus participatifs. La révolution verte était centrée sur les produits et fondée sur les techniques de laboratoire. Aujourd'hui, nous devons intégrer la gestion des ressources naturelles et mener des recherches avec les familles agricoles marginales qui disposent de faibles ressources (Kesavan and Swaminathan 2008).

Plus en aval, ces changements d'orientation devraient se compléter de politiques publiques qui commenceraient à internaliser les externalités (positives ou négatives) des systèmes de production agricole, dans un environnement de tarification plus approprié et dans les prix des produits. Les externalités négatives ne sont toujours pas prises en compte dans les négociations commerciales agricoles, alors qu'elles devraient être clairement incluses comme des subventions (voir OECD 2005; Valsecchi *et al.* 2007).

La très faible sensibilité des consommateurs des pays développés aux augmentations actuelles des prix des produits alimentaires représente pour ces pays l'occasion d'au moins amorcer, dans les politiques publiques, ce processus d'internalisation des coûts désormais connus de l'agriculture industrielle. Les taxes sur les engrais ou les aliments pour animaux dans les zones polluées par l'azote, et une réglementation plus stricte de l'emploi des pesticides figurent parmi les instruments à envisager. Ces instruments devront être sélectionnés sur la base d'une évaluation comparative de leurs coûts de mise en œuvre, de suivi et d'information. Une meilleure prise en compte des divers coûts de l'agriculture industrielle contribuera dans une certaine mesure à ce que le secteur agroalimentaire assume sa part du prix à payer pour le modèle d'agriculture qui est le sien, tout en permettant que l'efficacité économique et écologique des petits producteurs leur assure une rémunération plus équitable. Toutefois, sans accord international sur ces mesures, toute initiative au niveau national est rendue impossible par les règles actuelles du commerce, qui ne permettent guère à un producteur ou à un pays de calculer un prix de revient complet sans compromettre sa compétitivité.

3 SOURCES, TRANSMISSIONS ET CONSEQUENCES DE LA VOLATILITE DES PRIX SUR LA SECURITE ALIMENTAIRE

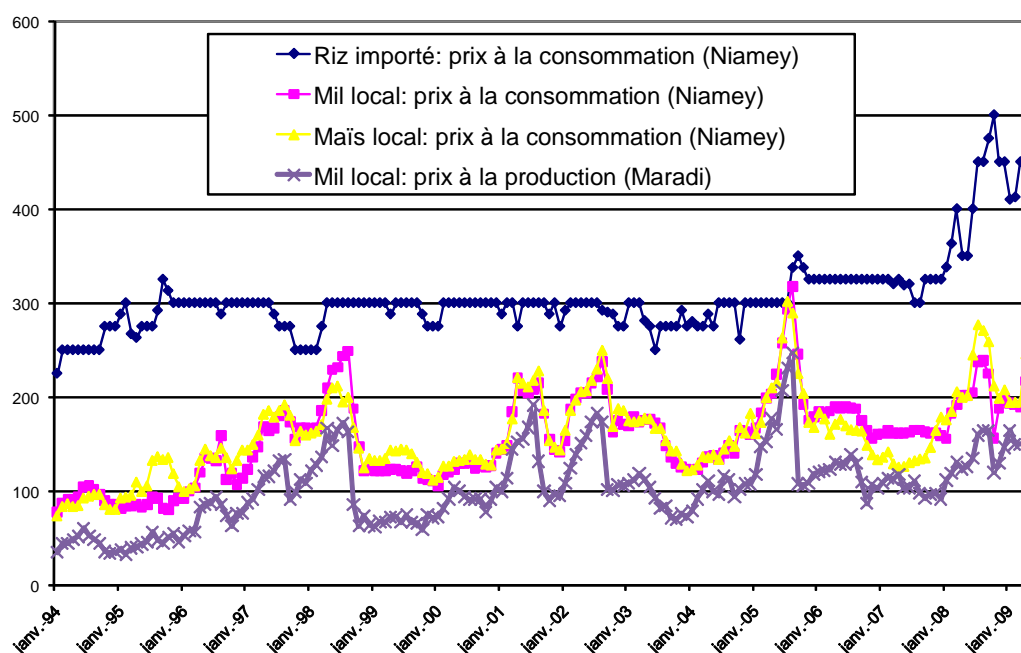
3.1 Volatilité des prix d'origine locale: un problème permanent dans de nombreux pays pauvres

Selon Galtier (2009), la volatilité des prix dans les pays en développement provient de deux sources principales: les marchés mondiaux, à partir desquels la volatilité est importée, et les sources nationales. Des études réalisées avant les récentes hausses de prix sur les marchés internationaux indiquent que les fluctuations de ces prix n'expliquent qu'une infime part de celles observées dans les pays en développement, ce qui signifie que la volatilité des prix sur les marchés intérieurs est essentiellement d'origine locale (Byerlee *et al.*, 2005).

La volatilité importée ne s'exerce que dans la mesure où le pays participe aux échanges internationaux et n'empêche pas les fluctuations des prix internationaux de se transmettre au marché national. Les pays enclavés et ceux où les coûts de transport interne (cas typique en Afrique subsaharienne) et de distribution sont élevés, ou dont les produits alimentaires de base ne participent pas à l'échange international, sont plus vulnérables à une volatilité locale des prix, sans pouvoir compter sur un éventuel effet stabilisateur des importations ou des exportations. Ces pays sont donc plus exposés à la volatilité locale qu'à la volatilité importée.

Daviron *et al.* (2008) se sont penchés sur les modes de transmission des fluctuations des prix internationaux aux marchés intérieurs de quatre pays d'Afrique dont les marchés des céréales sont entièrement ouverts (Sénégal, Mali, Niger et Madagascar), et ce, avant la crise alimentaire. Ils ont constaté que, pour les céréales locales (mil et sorgho), la dynamique des marchés sahéliens était complètement déconnectée des prix internationaux des denrées alimentaires. Les prix à la consommation de ces mêmes céréales étaient beaucoup plus instables que ceux du riz importé (même s'ils restaient inférieurs aux prix internationaux), conséquence des conditions locales d'approvisionnement et de l'étroitesse des marchés (voir figure 8). Ainsi, avant les brutales fluctuations des prix internationaux des denrées alimentaires que nous connaissons aujourd'hui, ces pays dépendaient des marchés internationaux pour assurer une certaine stabilité des prix à la consommation.

Figure 8. Niger, prix à la consommation du riz importé ainsi que du maïs et du mil locaux, et prix à la production du mil



Source: Daviron *et al.* (2008)

De la même façon, de 1996 à 2003, c'est-à-dire au moment où les prix internationaux du maïs manifestaient une relative stabilité, les prix de gros à Addis-Abeba ont oscillé entre 50 et 250 USD par tonne (Byerlee *et al.*, 2005). Durant presque la même période (de 1994 à 2004), les consommateurs d'Afrique australe (Malawi, Mozambique et Zambie) ont aussi subi d'importants écarts dans les prix à la consommation du maïs blanc.

L'existence de sources locales de volatilité des prix n'est pas propre à l'Afrique. Hazel *et al.* (2005) ont comparé la volatilité des prix internationaux et des prix à la production du blé et du maïs entre 1971 et 2003 dans les pays en développement importateurs. Des coefficients de variation de plus de 65 pour cent ont été observés pour ces deux produits en Bolivie, au Brésil et au Mexique, contre respectivement 23 et 29 pour cent pour le maïs et le blé sur les marchés internationaux. Seule l'Asie affichait des prix plus stables, les coefficients de variation atteignant 8 pour cent pour le blé en Inde (Hazel *et al.* 2005) et 5 pour cent pour le prix à la production du riz au Viet Nam (Minot *et al.*, 2000). S'agissant du prix de gros du riz, une étude sur six pays asiatiques a observé des coefficients de variation compris entre 12 pour cent au Bangladesh et 25 pour cent aux Philippines.

Aux facteurs naturels qui accentuent la volatilité des prix dans les pays en développement s'ajoutent des systèmes de commercialisation risqués et très coûteux, et que des politiques publiques inconstantes rendent plus hasardeux encore en décourageant la constitution de stocks privés et les investissements dans des infrastructures commerciales susceptibles de réduire les coûts. En outre, plusieurs conditions structurelles contribuent aux coûts élevés et à la volatilité: les marchés de ces pays sont souvent très étroits, car les agriculteurs ne commercialisent qu'une petite partie de leur production, celle-ci étant principalement destinée à leur consommation personnelle. À titre d'exemple, les agriculteurs burkinabé ne vendent que 10 à 20 pour cent de leur production de céréales, et ce, essentiellement au moment de la récolte (Brown *et al.*, 2009).

En cas de chute de la production, les agriculteurs procèdent à une réduction plus que proportionnelle de leurs ventes. À l'inverse, en cas d'augmentation de la production, ils accroissent leurs ventes dans une plus forte proportion. Compte tenu de l'inélasticité de la demande liée à l'alimentation, une telle variabilité dans la commercialisation de surplus qui ne font pas l'objet d'échanges internationaux entraîne inévitablement une importante volatilité des prix. Outre l'étroitesse des marchés, un autre phénomène aggrave la fluctuation de l'offre et de la demande: le fait que bon nombre d'agriculteurs, qui sont des vendeurs nets lorsque leur récolte est normale ou bonne, deviennent des acheteurs nets durant les années difficiles. Cette irrégularité de l'offre et de la demande, conjuguée à un manque d'infrastructures et d'institutions commerciales et, pour bon nombre d'acteurs, à un déficit d'information sur les marchés, amplifie la volatilité des prix intérieurs. Qui plus est, la majorité des marchés urbains de produits agricoles en Afrique subsaharienne semblent contrôlés par quelques grands opérateurs dotés d'importantes capacités d'importation, qui financent la majeure partie de la collecte des céréales locales, des importations et du peu de stockage commercial qui est effectué.

Parallèlement aux fluctuations de la production locale liées aux phénomènes naturels et météorologiques et au fonctionnement peu efficace des marchés agricoles intérieurs, des politiques publiques inadéquates concourent également à la volatilité des prix dans les pays en développement. Souvent, les interventions de l'État découragent la constitution de stocks privés et l'investissement dans les infrastructures de commercialisation, deux mesures qui pourraient contribuer à la stabilisation des marchés. C'est le cas notamment des politiques commerciales changeantes, des interventions imprévisibles de l'État, mais aussi des pratiques d'approvisionnement local et de distribution de vivres des ONG.

L'instabilité macroéconomique peut également provoquer la volatilité des prix des denrées alimentaires sur le marché national. Ce phénomène a été particulièrement patent au cours des années 80 et 90 dans les pays d'Amérique latine qui étaient aux prises avec des chocs macroéconomiques, en particulier des dévaluations brutales de taux de change et des taux d'inflation élevés. Bien que ces problèmes ne soient plus vraiment d'actualité, certains pays ont tout de même dû faire face à des augmentations significatives de l'indice des prix à la consommation (IPC), tant pour les denrées alimentaires que pour l'ensemble des produits. Ainsi, en Ethiopie, au cours de la crise de 2007-2008, deux conséquences de la politique macroéconomique sont venues aggraver la situation des prix alimentaires: entre 2005 et 2007, la croissance de la masse monétaire a été supérieure à la croissance globale du pays, ce qui s'est traduit par une inflation nominale généralisée (World Bank 2007); ensuite, début 2008, l'État s'est heurté à un déficit de la balance des paiements, suite à une forte augmentation des subventions sur le carburant. Afin de contrer ce problème, la banque centrale du pays a commencé à limiter les opérations de change, empêchant à la même occasion les importations du secteur privé. Au final, les prix intérieurs ont connu des hausses considérables comparés aux prix de parité à l'importation : les prix intérieurs ont commencé à augmenter avant même la crise alimentaire mondiale, ils n'ont pas suivi les prix internationaux pendant celle-ci, et ils ont recommencé à enregistrer des hausses importantes bien après que les prix internationaux aient chuté. Pendant près de deux ans, les consommateurs pauvres ont continué à subir les conséquences de ce choc des prix.

On peut donc dire, en conclusion, que de nombreux pays en développement ont connu durant les années 90 et la première moitié des années 2000, à une époque où les fluctuations des prix internationaux des produits alimentaires étaient peu importantes, une forte volatilité des prix intérieurs de ces produits, répondant à des facteurs locaux. Durant cette période, les importations de produits alimentaires offraient alors une forme d'assurance aux consommateurs urbains – une source de sécurité et de stabilité qu'ils ont perdue depuis les récentes hausses des prix internationaux.

3.2 Transmission inégale de la volatilité des prix internationaux aux marchés intérieurs des pays en développement

Bien que la hausse des prix des produits alimentaires sur les marchés internationaux représente une menace bien réelle pour les populations vulnérables des pays en développement, ce sont l'inflation et la volatilité des prix de ces mêmes produits sur les marchés intérieurs qui déterminent les conséquences des crises alimentaires mondiales en termes de pauvreté et d'insécurité alimentaire (Mousseau, 2009). La volatilité des prix internationaux peut avoir des conséquences très différentes sur la sécurité alimentaire selon les pays et au sein d'un même pays, suivant le degré de transmission des flambées de prix aux marchés nationaux.

Dawe (2008) a analysé la répercussion des hausses des prix internationaux du riz en 2007-2008 sur les marchés intérieurs de sept grands pays asiatiques (voir tableau 10). Pour ce faire, il a simplement déterminé l'augmentation cumulée des prix réels nationaux et internationaux du riz entre le quatrième trimestre de 2003 et le quatrième trimestre de 2007, c'est-à-dire avant la fin du mouvement de hausse. Les résultats indiquent que l'augmentation des prix réels du riz à l'échelle nationale correspondait, aux Philippines, à 5 pour cent de celle enregistrée à l'échelle internationale, contre 63 pour cent en Chine.

Tableau 10. Augmentation cumulée des prix réels en pourcentage (du dernier trimestre de 2003 au dernier trimestre de 2007)

Pays	Prix mondial (USD)	Prix mondial en monnaie nationale	Hausse du prix intérieur en monnaie nationale	Répercussion (%) = 3/1
Bangladesh	56	55	24	43
Chine	48	34	30	63
Inde	56	25	5	9
Indonésie	56	36	23	41
Philippines	56	10	3	5
Thaïlande	56	30	30	54
Viet Nam	39	25	3	8

Notes: les données (annuelles) comparées sont celles de 2003 et 2007 pour la Chine et celles de 2003 et 2006 pour le Viet Nam.

Source: tableau tiré de l'étude publiée par Dawe (2008).

Les pourcentages de répercussion ont servi à classer les sept pays en deux groupes. Le premier comprend les pays considérés comme « stabilisateurs » (Inde, Bangladesh, Indonésie, Philippines et Viet Nam), où l'augmentation des prix intérieurs reste inférieure à la moitié de celle des prix internationaux. Ces pays ont fait intervenir l'État (stocks publics, achats, distribution, et restrictions au commerce) pour déconnecter les prix intérieurs des augmentations qui se produisaient sur les marchés internationaux. Le second groupe de pays, constitué de la Chine et de la Thaïlande, sont sensés avoir laissé les variations des prix internationaux se répercuter sur ses marchés intérieurs (taux de répercussion supérieurs à 50 pour cent). Bien que ces pays aient eu recours au stockage et à des achats, semblent avoir laissé leurs prix intérieurs refléter les variations des prix internationaux. Les résultats de la Chine sont toutefois assez surprenants au vu de la politique commerciale menée par ce pays (OECD 2009). Ils font sans doute davantage état d'une tension inflationniste intérieure que d'une réelle transmission de la hausse des prix internationaux.

Dans leur revue d'une série d'études relatives à la répercussion des prix internationaux du riz et du maïs sur les prix intérieurs de pays en développement pendant la flambée de 2007-2008, Blein et Longo (2009) en viennent à la conclusion que la plupart des marchés nationaux ont été faiblement exposés aux chocs mondiaux sur les prix, bien que la situation puisse différer selon le pays et la région. Ainsi, cette répercussion est importante au Darfour, ce qui paraît logique dans la mesure où la région est presque totalement tributaire des importations de produits alimentaires et où le Gouvernement soudanais n'a mis en place aucune mesure pour tenter de maîtriser la contagion

(FAO 2011c). Lorsque les prix nationaux et internationaux varient ensemble, le taux de répercussion est d'environ 54 pour cent en Afrique subsaharienne, contre un tiers en moyenne pour le riz en Asie. Une transmission élevée des hausses de prix du riz a été observée au Sénégal, qui dépend pour plus de 83 pour cent de ses besoins des importations en provenance de pays asiatiques (Blein et al., 2009).

Minot (2010) s'est penché sur l'évolution des prix des produits alimentaires en Afrique subsaharienne sur la période 2007-2008. Il a relevé, entre juin 2007 et juin 2008, une hausse moyenne de 63 pour cent des prix mesurés en USD de 83 produits alimentaires dans 12 pays africains. En moyenne, cette augmentation représentait 71 pour cent de celle des produits correspondants sur les marchés internationaux. La plus importante répercussion sur des marchés nationaux a été observée au Malawi et en Éthiopie, où les prix intérieurs sont montés plus fortement que les prix internationaux en raison de facteurs liés aux politiques internes et à des chocs de production. De leur côté, l'Afrique du Sud, le Ghana et le Cameroun sont les pays qui ont enregistré les plus faibles hausses de leurs prix intérieurs, de l'ordre de 25 à 39 pour cent de celle des prix internationaux. Parmi les produits de base, ce sont le blé et le maïs qui ont présenté les taux de répercussion les plus élevés de ces 12 pays africains, avec respectivement 111 et 112 pour cent. Pour ce qui est du riz, le taux n'a pas dépassé 41 pour cent, ce qui témoigne de la prédominance, dans l'échantillon, de pays d'Afrique orientale et australe, où cette céréale occupe une moindre place dans l'alimentation qu'en Afrique de l'Ouest. L'analyse par pays et par produit montre en effet que l'augmentation des prix intérieurs du riz au Sénégal a représenté, en moyenne, 87 pour cent de la hausse des prix internationaux, contre seulement 35 pour cent au Mozambique.

Dans une autre publication, Minot (2011) a étudié la volatilité des prix des céréales⁶ sur les marchés d'Afrique subsaharienne et sur les marchés mondiaux de juin 2007 à juin 2008, à l'aide de coefficients de variation (voir tableau 11). La volatilité des prix nationaux du maïs et du blé produits localement⁷ est légèrement supérieure à celle observée sur les marchés mondiaux. En Afrique, seul le riz produit localement affiche une volatilité inférieure à celle des prix internationaux. Les coefficients de variation des prix de parité à l'importation sont inférieurs à ceux des prix mondiaux pour le maïs, le blé et le riz, ce qui confirme que les fluctuations des prix internationaux ne se transmettent que partiellement à la plupart des prix des pays en développement. Cette situation est principalement due aux mesures prises par les pouvoirs publics pour isoler leurs marchés intérieurs des mouvements qui se produisent sur les marchés mondiaux. Les fluctuations des prix de parité semblent moins importantes que celles des prix du maïs et du blé produits localement, ce qui n'est pas le cas du riz produit localement, dont le prix paraît plus stable que celui du riz importé.

Tableau 11. Prix des céréales en Afrique: comparaison de la volatilité des prix

	Moyenne (USD/tonne)	Écart- type	Coefficient de variation	Coefficient de variation du prix de parité à l'importation
Prix mondiaux				
Maïs	121	39	33 %	18 %
Riz	210	88	42 %	28 %
Blé	167	61	36 %	23 %
Prix intérieurs en Afrique subsaharienne				
Maïs	180	68	38 %	
Riz	477	105	22 %	
Blé	261	99	38 %	

Source: Minot (2011)

Une étude récente de l'UNICEF (Ortiz et al. 2011) montre que, même si la hausse des prix est arrivée avec quelque retard sur certains continents (Afrique, Amérique latine), une partie importante de la

⁶ Les prix sur les marchés africains sont convertis en USD par tonne et corrigés de l'indice des prix à la consommation des États-Unis. Les prix mondiaux sont ceux du maïs jaune US N° 2, f.o.b. Golfe du Mexique, du blé dur rouge d'hiver US N° 2, f.o.b. Golfe du Mexique, et des brisures de riz thaï Super A1, f.o.b. Bangkok.

⁷ Les prix intérieurs du blé produit localement sont ceux d'Éthiopie.

flambée des prix internationaux de 2007-2008 s'est répercutée sur les prix intérieurs⁸. Qui plus est, il semble que l'indice des prix nationaux n'ait pas baissé aussi fortement que les prix internationaux après juillet 2008 (voir figure 9). Dans bien des cas, les prix locaux se sont remis à monter dès que les prix internationaux sont repartis à la hausse. Ainsi, les variations du prix international se sont transmises de façon atténuée sur les prix nationaux, tant à la baisse, qu'à la hausse, de part et d'autre du pic.. Quand, pour diverses raisons, les prix internationaux ont commencé à chuter en 2008, cette baisse ne s'est pas totalement répercutée sur les marchés des pays en développement.

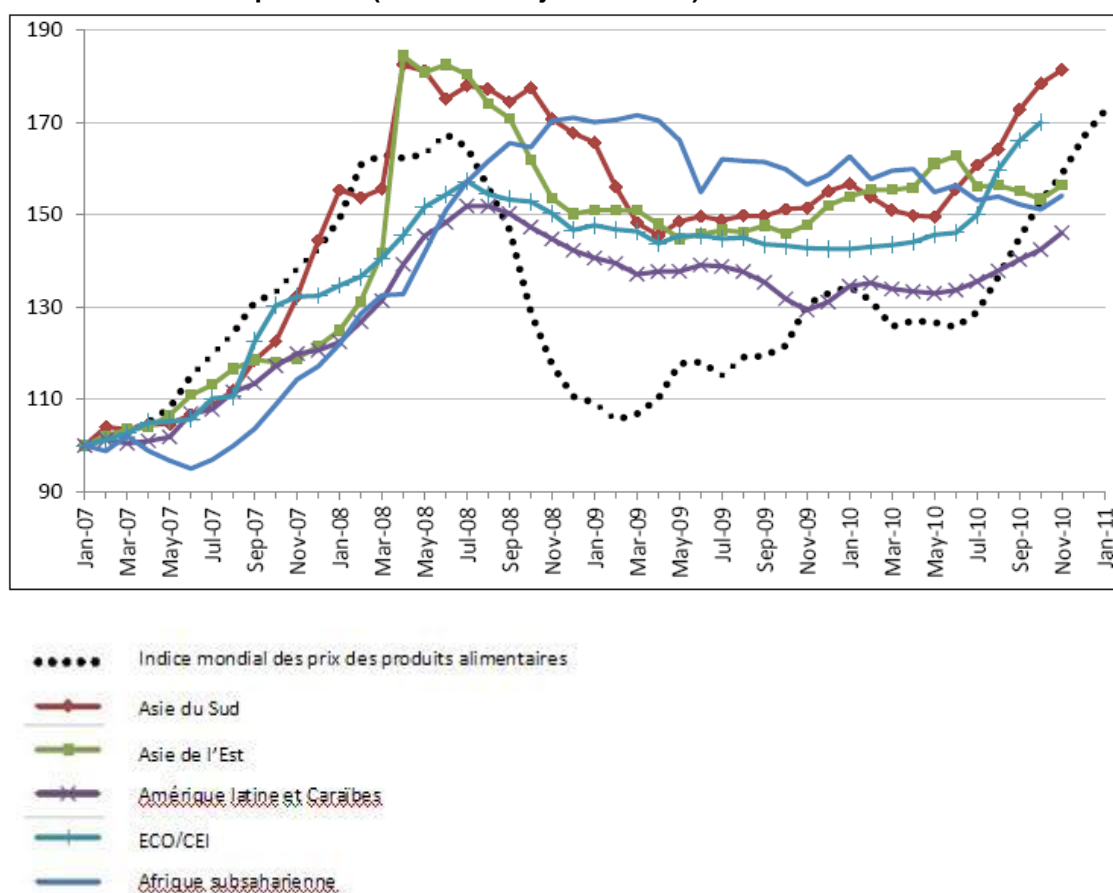
La prise en compte des niveaux de revenu dans l'analyse montre que les pays à faible revenu ont dû faire face à des hausses de prix plus importantes que les pays à revenu intermédiaire ou élevé. Cette tendance s'est amplifiée pendant la crise des prix alimentaires de 2007-2008, puis de nouveau au second semestre de 2010. Ainsi, en août 2010, les prix des produits alimentaires dans les pays à faible revenu étaient supérieurs de 8,3 pour cent à ceux enregistrés dans les pays à revenu intermédiaire, et l'écart s'est encore creusé pour atteindre 12,6 pour cent en novembre 2010 (Ortiz et al. 2011). Entre août et novembre 2010, les prix des produits alimentaires ont augmenté en moyenne de 5 pour cent dans les pays à faible revenu, alors qu'ils chutaient de 0,8 pour cent dans les pays à revenu intermédiaire.

En résumé, les différentes études sur la transmission de la flambée des prix internationaux de 2007-2008 montrent que les modifications des prix internationaux ne se sont que partiellement répercutées sur la plupart des prix intérieurs des pays en développement. Le processus d'ajustement a été lent, avec une hausse des prix intérieurs limitée à court terme, mais nettement plus marquée à moyen terme (Dawe 2008; FAO 2009; Daviron et al. 2008; Minot 2010; Blein and Longo 2009; Dialo et al. 2010).

En outre, le degré de transmission varie parmi les pays en développement selon l'efficacité des mesures prises par les pouvoirs publics pour isoler les marchés nationaux des marchés internationaux (voir tableau 12 et annexe A2). Le coût de ces mesures de protection explique les différences constatées. Les pays à faible revenu qui sont tributaires du commerce international pour leur sécurité alimentaire ont moins de ressources à consacrer à ces mesures, il est donc prévisible qu'ils aient eu à supporter une part croissante de l'ajustement à mesure que les autres pays s'isolaient des marchés internationaux.

⁸ Les auteurs du rapport soulignent que les interprétations concernant l'Asie de l'Est et l'Asie du Sud doivent être utilisées avec prudence compte tenu du nombre limité d'observations (cinq) pour chacune de ces régions.

Figure 9. Prix locaux des produits alimentaires par région, janvier 2007 – novembre 2010 ou derniers chiffres disponibles (base 100 en janvier 2007)



Source: Ortiz *et al.* (2011). Remarque: l'échantillon comprend 5 pays d'Asie du Sud, 5 pays d'Asie de l'Est, 16 pays d'Amérique latine et des Caraïbes, 7 pays d'Europe centrale et orientale et de la Communauté des États indépendants, et 24 pays d'Afrique subsaharienne. Le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord n'ont pas été inclus dans l'échantillon, car les données ne sont disponibles que pour un seul des pays en développement de la région (Djibouti). L'indice mondial des prix des produits alimentaires de la figure a été calculé par les auteurs à partir de l'indice de la FAO⁹.

L'effet de transmission de la volatilité des prix internationaux aux marchés nationaux, et en particulier aux producteurs agricoles, mériterait de faire l'objet de recherches supplémentaires. On a peu évalué l'incidence des mesures prises par les États pour éviter que les augmentations des prix internationaux ne se répercutent sur les prix intérieurs chez les agriculteurs particulièrement bien placés pour augmenter la production et contribuer ainsi à réduire les importations nationales. De même, il conviendrait d'approfondir l'étude des phénomènes de transmission des variations de prix à l'offre (prix de gros et de détail) dans certains pays.

⁹ Indice FAO des prix des produits alimentaires: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/fr/>

Tableau 12. Mesures prises par les pays en réponse à la crise des prix des produits alimentaires de 2007-2008

	Afrique	Asie	Amérique latine et Caraïbes	Total
Nombre de pays inclus dans l'échantillon	33	26	22	81
Interventions visant à éviter les augmentations de prix				
Politiques commerciales:				
Réduction des droits de douane/redevances douanières sur les importations	18	13	12	43
Restrictions ou interdictions d'exportation	8	13	4	25
Mesures concernant les marchés nationaux:				
Suspension/réduction de la TVA/des taxes	14	5	4	23
Déstockage des stocks publics à prix subventionnés	13	15	7	35
Prix administrés	10	6	5	21
Interventions favorisant l'accès des pauvres aux denrées alimentaires				
Programmes de filet de sécurité				
Transferts en espèces	6	8	9	23
Assistance alimentaire	5	9	5	19
Augmentation du revenu disponible	4	8	4	16
Interventions destinées à augmenter l'offre intérieure à court terme				
Soutien de la production (subventionnement des intrants)	12	11	12	35
Filets de protection pour la production	6	4	5	15
Programmes liés aux engrais/semences	4	2	3	9
Interventions sur le marché	4	9	2	15

Source: Demeke *et al.* (2009)

3.3 Mauvaise compréhension des conséquences réelles de la volatilité des prix sur la sécurité alimentaire

La volatilité des prix a une forte incidence sur la sécurité alimentaire parce qu'elle nuit au revenu et au pouvoir d'achat des ménages. Elle peut faire progresser la pauvreté et la faim. Elle se combine aux niveaux des prix pour détériorer les conditions de vie et la sécurité alimentaire. Plus les prix sont élevés, plus la volatilité est dommageable pour le bien-être des consommateurs, alors que, pour les producteurs, c'est le contraire qui est vrai. En outre, la volatilité des prix introduit une forte dose d'incertitude dans l'ensemble du système alimentaire, poussant les agents économiques à constituer des réserves sous une forme plus liquide et décourageant ainsi les investissements à plus long terme susceptibles d'augmenter la productivité et de favoriser les échanges. Ses conséquences à plus longue échéance sur la sécurité alimentaire peuvent être considérables, et ce même si les prix ne marquent pas de tendance constante à la hausse (Timmer 1990).

La publication intitulée « L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde » (FAO 2010c) présente une estimation annuelle du nombre de personnes sous-alimentées. De 848 millions environ en 2003-2005, ce chiffre est passé à quelque 925 millions en 2010, avec un maximum de 1,023 milliard en 2009. De 2005 à 2010, il a progressé de 24 millions en Afrique subsaharienne, de 4 millions au Proche-Orient et en Afrique du Nord, de 6 millions dans la région Amérique latine et Caraïbes et de 41 millions dans la région Asie-Pacifique (soit au total 75 millions).

La Banque asiatique de développement (BAsD, 2008) a procédé à différentes simulations de hausse des prix des produits alimentaires qui lui ont permis de conclure que, si les prix progressaient de 20 pour cent, le nombre de pauvres augmenterait de 5,67 millions aux Philippines et de 14,67 millions au Pakistan. Avec une hausse de 30 pour cent, l'accroissement serait de 8,85 millions aux Philippines et d'environ 22 millions au Pakistan. Ces deux pays dépendent d'un unique produit de base pour leur consommation alimentaire, ce qui implique que leur population a moins de possibilités de substitution dans son assortiment alimentaire lorsque les prix flambent. Wodon et Zaman (2008) se sont

intéressés à un ensemble de pays d'Afrique subsaharienne (Mali, Burkina Faso, Ghana, Guinée, Libéria, Niger, Nigéria, République démocratique du Congo, Sénégal, Sierra Leone et Togo) et ont établi qu'un bond de 50 pour cent des prix des produits alimentaires ferait basculer dans la pauvreté 30 millions de personnes, en moyenne.

Rapsomanikis (2009) a simulé l'effet de différentes augmentations de prix sur la sécurité alimentaire au Malawi, en Zambie et en Ouganda. Il a établi qu'une hausse de 50 pour cent du prix de toutes les céréales pousserait les consommateurs à réduire leur consommation de maïs de 8,5 pour cent au Malawi et de 15,6 pour cent en Zambie. D'après ses constatations, les ménages pauvres et en situation d'insécurité alimentaire réduiraient moins leur consommation de maïs (principal aliment de base) que ceux qui ne sont ni pauvres ni en situation d'insécurité alimentaire, ce qui dénote les faibles marges de manœuvre. Ainsi, l'auteur a montré que les ménages pauvres et en situation d'insécurité alimentaire diminueraient leur consommation de maïs par personne de 4,4 pour cent, contre 11,8 pour cent pour les ménages riches et dont la sécurité alimentaire est assurée.

Néanmoins, toutes ces données, y compris les estimations de la FAO, sont des simulations qui soulèvent de nombreux doutes. La dernière critique en date résulte des travaux de Headey (2011b), lequel a passé les méthodes employées par la FAO au crible d'une analyse minutieuse. L'auteur montre les grandes incertitudes qui subsistent dans les résultats du fait de la couverture insuffisante des plus grands pays en développement, en particulier la Chine et l'Inde. Headey compare ensuite les données de la FAO avec celles dont les intéressés font eux-mêmes état dans le cadre du sondage mondial de Gallup et constate non une augmentation, mais une diminution du nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire entre 2005 et 2008. Au final, il explique ce résultat surprenant par les effets bénéfiques de la rapide croissance économique dans les pays émergents et l'existence de politiques de stabilisation des prix dans plusieurs d'entre eux, notamment les plus peuplés. Les données du sondage de Gallup sont imparfaites, comme Headey et Gallup le reconnaissent eux-mêmes, mais les conclusions de Headey montrent que les méthodes actuellement employées pour mesurer l'étendue du problème de la faim ne sont pas assez précises.

Il est clair que les travaux publiés ne fournissent pas d'évaluation globale des conséquences réelles de la récente volatilité des prix internationaux sur la sécurité alimentaire. Si l'on considère le grand nombre de modèles élaborés pour simuler l'incidence *ex ante* et la rareté des études qui fournissent des données probantes sur les conséquences effectives *ex post*, il ne fait aucun doute que nous ne pouvons avoir qu'une vision très parcellaire de la situation.

Devereux (2009) a étudié la 'volatilité engendrée par le caractère saisonnier du marché des denrées alimentaires au Ghana, en Namibie, au Malawi et en Éthiopie, et a souligné combien elle était dommageable en termes de nutrition. Au Malawi, par exemple, le lien de causalité entre le prix du maïs et la malnutrition chez les enfants est frappant. Entre octobre 2004 et janvier 2005, période durant laquelle le prix du maïs a doublé, les hospitalisations pour malnutrition aiguë grave ont été multipliées par sept, puis sont retombées avec la baisse du prix du maïs.

Lustig (2008) a examiné un large éventail d'études relatives à l'incidence des augmentations des prix des produits alimentaires sur la pauvreté et a constaté qu'en moyenne, ces augmentations contribuaient à amplifier le phénomène dans la plupart des pays. Les pauvres sont les plus touchés, car ils consacrent une plus large part de leur revenu à l'achat de denrées alimentaires que les personnes appartenant à des catégories de revenus plus élevés. Ivanic et Martin (2008), par exemple, ont rapporté que la forte inflation des prix des denrées alimentaires qui sévit dans les PMA depuis 2005 a fait basculer dans la pauvreté 105 millions de personnes au bas mot. Ces 105 millions de nouveaux pauvres représentent « l'anéantissement de presque sept années de progrès dans la réduction de la pauvreté » (Ivanic and Will 2008). D'après Robles et al. (2008), en Amérique latine, ce sont 21 millions de personnes appartenant aux classes moyennes qui se sont retrouvées en situation de pauvreté du fait de la hausse des prix des produits alimentaires entre janvier 2006 et mars 2008 (Robles, Cuesta et al. 2008). Ce chiffre est peut-être le signe de filets de protection sociale inadéquats dans certains de ces pays.

Compton *et al.* (2010) ont comparé des données probantes tirées d'études sur le terrain avec les prévisions qui avaient été émises au début de la flambée des prix de 2007–2008. Ce rapprochement leur a permis de conclure que les pays pauvres importateurs nets de denrées alimentaires (États insulaires comme Haïti, pays en conflit et régions importatrices de riz d'Afrique de l'Ouest) avaient été les premiers à subir les effets de l'augmentation des prix internationaux des denrées alimentaires. Cependant, toujours d'après Compton *et al.*, les prix élevés avaient également eu de graves répercussions sur les consommateurs pauvres des pays exportateurs nets de denrées alimentaires tels que la Thaïlande, l'Ouganda et le nord du Mozambique. Parmi les groupes de population les plus touchés se trouvaient les travailleurs salariés occasionnels (en milieu rural ou urbain), les producteurs agricoles pauvres qui ne vendent aucun excédent ou presque, et les petits commerçants et producteurs de denrées pour lesquels les termes de l'échange contre les céréales vivrières s'étaient détériorés.

Bibi *et al.* (2009) ont analysé les répercussions de la hausse des prix des denrées sur la pauvreté alimentaire des enfants maliens suite à la crise. Pour cela, ils ont mesuré la pauvreté alimentaire en « comparant les dépenses alimentaires réelles de chaque individu avec celles qui seraient nécessaires pour satisfaire ses besoins en calories », et ont constaté qu'elle avait augmenté de 41,5 pour cent à 51,8 pour cent chez les enfants (de 0 à 14 ans) du fait des hausses de prix. Le pourcentage total de personnes passant sous le seuil de pauvreté alimentaire était plus important dans les zones rurales que dans les centres urbains. En outre, les auteurs ont montré que les ménages urbains avaient bénéficié d'une plus grande latitude pour absorber les hausses des prix des produits alimentaires en réduisant leur consommation d'articles non alimentaires. En effet, la part des produits non alimentaires dans le budget des ménages urbains était passée de 48,3 pour cent à 41,9 pour cent après la flambée des prix, contre une baisse de 34,4 pour cent à seulement 33,3 pour cent pour les ménages ruraux.

Certaines études se sont également intéressées aux effets des hausses des prix des produits alimentaires sur l'état nutritionnel des enfants. Compton *et al.* (2010) ont ainsi constaté que le nombre de jeunes enfants souffrant d'insuffisance pondérale et d'émaciation avait augmenté de presque 50 pour cent au Bangladesh, au Cambodge et en Mauritanie suite à la hausse des prix, passant par exemple de 17 à 26 pour cent dans les régions rurales du Bangladesh. Plusieurs facteurs ont contribué à accroître la prévalence, notamment les restrictions imposées sur les compléments alimentaires spéciaux (comme les produits de sevrage) ou la réduction de la consommation d'aliments plus nutritifs (et plus coûteux). La hausse des prix des aliments a conduit à un appauvrissement généralisé de la diversité alimentaire, lequel est une variable explicative de la malnutrition par carence en micronutriments. Les auteurs font également état d'un manque de données décrivant les effets sur les différentes personnes vivant sous un même toit, puisque la plupart des rapports sur la crise alimentaire ne proposent pas de données différenciées en fonction du sexe ou d'autres facteurs.

L'étude menée en 2008 par Action contre la Faim (ACF) en Éthiopie, en République centrafricaine, en Sierra Leone et au Libéria fournit quelques informations quant aux effets de la montée des prix sur la sécurité alimentaire (ACF 2009). L'ONG a choisi ces pays en raison de l'augmentation précoce, au regard des normes saisonnières, du nombre de personnes admises dans ses programmes d'alimentation. Les données indiquent qu'en Éthiopie, les prix élevés ont été rapidement suivis d'une aggravation de la malnutrition et des taux de mortalité chez les enfants de moins de cinq ans. Néanmoins, ACF signale également que tous les pays n'ont pas été touchés de la même façon. En République centrafricaine, les observations témoignent d'augmentations modestes des prix, ainsi que d'une hausse de la malnutrition non significative statistiquement. Les études menées en Sierra Leone font apparaître que les prix et les effets sur les ménages sont variables, et ce même à Freetown, la capitale du pays. Ces résultats indiquent peut-être que les racines et tubercules jouent un rôle plus important dans le régime alimentaire de ces pays que ce n'est le cas en Éthiopie. Les recherches réalisées par Dialo *et al.* (2010) montrent que les prix des racines et tubercules en Afrique de l'Ouest (produits qui, pour l'essentiel, ne font pas l'objet d'échanges internationaux) n'ont pas été très

touchés par les prix internationaux élevés des céréales et que l'utilisation de ces aliments de base a peut-être contribué à protéger les consommateurs.

Dans l'une des premières études des conséquences de la flambée des prix de 2010-2011, des partenaires de recherche d'IDS et Oxfam ont examiné la situation, au regard de la sécurité alimentaire, de huit communautés, au Bangladesh, en Indonésie, au Kenya et en Zambie, qui avaient déjà fait l'objet d'une visite en 2009 et 2010 (Hossain and Green 2011). Ils ont noté des répercussions plus variées que durant la flambée de 2007-2008, mais également une situation générale de « grands perdants » et de « grands gagnants ». Le secteur informel urbain, les petits exploitants agricoles et les petits commerçants ont généralement été durement touchés. À l'inverse, les producteurs de produits de base et les travailleurs des secteurs exportateurs ont vu leur situation s'améliorer avec la reprise de l'économie mondiale. En termes de nutrition, « la tendance la plus courante [a été] de se tourner vers des aliments meilleur marché et moins appréciés, souvent de moindre qualité ». Enfin, le rapport souligne que les filets de sécurité mis en place par les pouvoirs publics ont de manière générale échoué à protéger la population des effets de la hausse des prix, avec comme résultat une montée du mécontentement et des tensions.

En résumé, les récentes fluctuations des prix sur les marchés mondiaux des produits alimentaires ont certainement fait basculer de nombreux consommateurs des pays en développement dans la pauvreté et entraîné une crise de l'accès aux vivres. Cela étant, il n'existe aucun mécanisme institutionnel de collecte et d'analyse systématiques de données qui soit conçu pour offrir une vue globale et dynamique des effets réels de la crise des prix des produits alimentaires sur les populations vulnérables. C'est une lacune à laquelle il faudra remédier.

4 MESURES ENVISAGEABLES A L'ECHELON NATIONAL POUR LUTTER CONTRE LA VOLATILITE DES PRIX

La sécurité alimentaire est une question complexe et multidimensionnelle, et une responsabilité nationale. Augmenter la résilience à tous les niveaux est indispensable si l'on veut pouvoir réduire, gérer et affronter les multiples chocs et tensions, dont la volatilité des prix.

C'est pourquoi chaque pays doit se doter d'une stratégie globale en matière de sécurité alimentaire, qui tienne compte des spécificités et des caractéristiques nationales et qui intègre à la fois les politiques nécessaires pour réduire, gérer et affronter la volatilité des prix, et des mesures visant à augmenter les revenus des populations pauvres en général. L'élaboration des stratégies nationales doit s'appuyer sur une solide collecte de données et leur analyse rigoureuses. Un examen et une harmonisation des politiques à intervalles réguliers s'imposent, dans un environnement en rapide mutation.

L'élaboration, la mise en œuvre et l'examen des stratégies nationales doivent être coordonnés et facilités par des équipes intersectorielles ouvertes à tous les acteurs concernés (société civile et organisations d'agriculteurs) à l'échelle nationale.

Le Cadre pour la sécurité alimentaire en Afrique du PDDAA est un exemple d'un ensemble de directives pour l'élaboration et la coordination de stratégies nationales de cette nature (UA et NEPAD, 2011).

L'élaboration de stratégies nationales de sécurité alimentaire est conforme aux Principes de Rome.

4.1 Instruments de lutte contre la volatilité des prix

La volatilité des prix met en péril la sécurité alimentaire, car elle porte atteinte aux revenus et au pouvoir d'achat des ménages. Deux catégories de politiques et de programmes sont donc envisageables pour y remédier. La première vise à stabiliser les prix et la seconde à réduire les effets de leur volatilité sur les revenus et le pouvoir d'achat (Galtier, 2009). Ces mesures peuvent être prises *ex ante*, c'est-à-dire avant les chocs liés aux prix, en gérant la volatilité, ou *ex post*, c'est-à-dire après les chocs, en en affrontant les effets (Byerlee *et al.* 2010). Les politiques et les programmes peuvent aussi être scindés en trois groupes: instruments reposant sur le jeu du marché, interventions directes de l'État sur les marchés et interventions par l'entremise d'organisations de la société civile. Ces groupes correspondent aux rôles qu'assument respectivement le marché, l'État et la société civile dans le développement. En combinant les trois objectifs (stabilisation, gestion et réduction des effets) et les trois groupes (marché, État et société civile), on obtient neuf catégories d'instruments (voir tableau 13). La typologie proposée offre un moyen efficace d'organiser les multiples instruments adoptées par les pays en développement et prônées par divers analystes pendant les récentes fluctuations des prix internationaux des produits alimentaires. Les pays peuvent ensuite s'y référer pour choisir la combinaison d'instruments adaptée à leur stratégie globale de sécurité alimentaire et de lutte contre la volatilité des prix (voir ci-après). Des matrices similaires, avec des idées supplémentaires d'instruments nationaux de renforcement à court, moyen et long termes de la sécurité alimentaire, sont proposées dans le guide de la FAO (FAO, 2011e) sur les programmes et politiques de lutte contre les augmentations de prix à l'échelon des pays, ainsi que dans le Cadre pour la sécurité alimentaire en Afrique du PDDAA.

La première catégorie d'instruments (A) vise à **améliorer l'efficacité du fonctionnement des marchés dans le temps et dans l'espace**. Globalement, l'idée est la suivante: si les producteurs, les commerçants, les fabricants et les consommateurs qui vendent et achètent des produits alimentaires réagissent rapidement et adéquatement, de petites fluctuations des prix suffiront à corriger les déséquilibres. Les instruments proposés dans cette catégorie sont conçus pour aider les individus à

faire leurs choix (temporels et spatiaux, mais aussi en termes de produits et de technologies). Il s'agit principalement d'infrastructures matérielles et institutionnelles, notamment: des systèmes d'information, une réglementation claire des interventions des États sur les marchés, des infrastructures de transport et de communication, la réduction des coûts de transaction sur les marchés, des capacités de stockage et un classement des produits.

La deuxième catégorie d'instruments (B) a pour objectif de permettre aux producteurs, aux commerçants et aux fabricants de **gérer le risque de fluctuation des prix *ex ante*, c'est-à-dire avant les chocs liés aux prix (B1), et d'affronter ces chocs *ex post* (B2)**, le but ultime étant de stabiliser les revenus réels. Le coût de ces deux types d'instruments est élevé, mais des compromis sont possibles pour parvenir à une combinaison optimale des deux approches. Les instruments reposant sur le jeu du marché et destinés à gérer le risque (B1) comprennent les produits financiers (assurance climatique, options et contrats à terme, et associations de crédit et d'épargne) et les investissements dans le secteur agricole en vue à la fois d'augmenter la production alimentaire nationale et de la stabiliser par la diversification et le renforcement des systèmes alimentaires. Les instruments qu'offre le marché pour affronter le risque (B2) incluent les programmes de prêt d'urgence conçus pour renforcer la capacité de réaction à un choc.

La troisième catégorie d'instruments (C) correspond aux **interventions directes des États pour réduire la volatilité des prix sur les marchés nationaux**. Les États peuvent agir sur le commerce extérieur (action directe sur les prix des importations/exportations au moyen des droits de douane et des taxes, ou sur les quantités échangées par des interdictions d'exporter, par exemple), sur les réserves alimentaires publiques (stocks régulateurs ou réserves d'urgence) et sur les systèmes de fourchettes de prix. L'atténuation de la répercussion des prix internationaux sur les prix intérieurs par la baisse des tarifs douaniers à l'importation entraîne une perte de recettes fiscales. Cela dit, la libéralisation des échanges au cours des 20 dernières années a réduit l'efficacité de cet instrument. Les stocks publics peuvent être gérés comme des stocks régulateurs ou comme des réserves alimentaires d'urgence. Habituellement, on a recours aux stocks régulateurs pour maintenir les prix intérieurs des aliments dans une certaine fourchette, ce qui garantit aux agriculteurs et aux consommateurs, pauvres ou non, des prix minimaux d'achat et de vente. La principale limitation de cet instrument est son coût élevé, qui excède la capacité budgétaire de nombreux pays. C'est ce qui est arrivé aux pays subsahariens dans les années 70, entraînant la faillite des offices de commercialisation qui géraient ces stocks. Les stocks régulateurs ont alors été revus à la baisse pour devenir des réserves alimentaires d'urgence ou des stocks de sécurité alimentaire principalement destinés à gérer des crises intérieures localisées. L'autre limitation de cet instrument apparaît en cas de frontières poreuses et que les pays voisins n'appliquent pas de politiques de prix similaires. Le pays qui tente d'appliquer une politique de stocks régulateurs dans ces conditions se voit contraint de stabiliser non seulement ses prix intérieurs, mais également ceux de tous ses partenaires commerciaux voisins, ce qui compromet encore davantage la viabilité financière du mécanisme.

La quatrième catégorie regroupe les instruments permettant de **gérer *ex ante* la volatilité des prix (D1)**, en stimulant l'offre à court terme et en accroissant la productivité des petits exploitants. Il s'agit notamment de subventionner des intrants (essentiellement des engrais et des semences) et de fournir des services de vulgarisation. Ces instruments ont été activement mis en œuvre par un recours massif aux subventions, ce qui soulève la question de leur pérennité budgétaire. En cas de chocs liés aux prix, l'une des fonctions importantes de l'agriculture familiale est de fournir les vivres nécessaires à la consommation personnelle de la grande majorité des petits agriculteurs qui sont des acheteurs nets de produits alimentaires. Dans les pays pauvres où les administrations manquent de moyens pour gérer la protection sociale, la production destinée à la consommation familiale, schéma dans lequel les pauvres travaillent dans leurs propres fermes, peut se révéler l'une des approches les moins onéreuses et les plus efficaces pour gérer le risque *ex ante*. Cette classe d'instruments comprend également la promotion de l'emploi dans le secteur rural non agricole grâce à la décentralisation et à des programmes d'aide aux PME rurales. la promotion d'emplois non agricoles a

de puissants effets stabilisateurs sur les revenus lorsque l'agriculture subit des chocs touchant les prix ou les quantités.

La cinquième catégorie comprend le **large éventail des instruments de protection sociale (D2)** élaborés ces dernières décennies: transferts d'espèces et de vivres, programmes d'alimentation scolaire, filets de sécurité fondés sur des activités productives, programmes de garantie de l'emploi et autres programmes, tels que les activités Vivres contre travail ou Vivres pour la formation¹⁰. Les récentes crises suscitées par les prix mondiaux ont eu de graves répercussions sur la sécurité alimentaire des pays qui n'étaient pas en mesure de fournir une aide alimentaire aux personnes dont le pouvoir d'achat était insuffisant. La double stratégie mise en place par la plupart des pays a consisté à tenter de limiter la hausse des prix intérieurs tout en renforçant les programmes de protection sociale, afin d'assurer l'accès à la nourriture des personnes trop pauvres pour payer les prix en vigueur. Il existe un vaste éventail de programmes de ce type, qui ont en commun l'objectif d'aider les populations démunies à se procurer des vivres pendant les crises, que ce soit en augmentant leur pouvoir d'achat (transferts d'espèces) ou en distribuant directement des denrées. Les programmes d'alimentation scolaire et d'aide nutritionnelle constituent également des outils efficaces de développement du capital humain; de plus, s'ils sont associés à des achats locaux, ils ont aussi l'avantage d'ouvrir des débouchés commerciaux aux petits producteurs. L'un des objectifs des programmes de protection sociale devrait être d'offrir une nutrition saine pendant tout le cycle de la vie humaine. Ils devraient être conçus en tenant compte de la nécessité d'assurer un régime alimentaire équilibré aux enfants pendant les 1 000 premiers jours de leur vie, ce qui suppose de s'occuper également des femmes enceintes et des mères allaitantes.

Les stocks de sécurité alimentaire sont généralement prévus pour des crises vivrières localisées à l'intérieur d'un pays, ce qui rend leur efficacité dépendante de l'existence de systèmes d'alerte. La crise alimentaire sahéenne de 2004-2005 a montré que ce type de stocks n'était pas bien adapté aux crises à grande échelle touchant plusieurs pays. Ils sont plus efficaces pour gérer les flambées saisonnières de prix locaux et les déficits de production localisés, surtout lorsqu'ils sont liés aux réserves communautaires. Puisque les stocks de sécurité alimentaire ne permettent pas de maîtriser la volatilité des prix à l'échelle nationale, les pays en développement devraient envisager de les transformer en stocks régulateurs, en les reliant aux réserves communautaires, afin de réduire les fortes fluctuations saisonnières des prix et les autres types de volatilité observés sur les marchés intérieurs.

Pour ce faire, les pays devront réglementer de manière claire et transparente les prix d'acquisition et de sortie: mal gérés, ces stocks risquent en effet de dissuader le secteur privé de constituer ses propres réserves, alors que l'entreposage privé doit au contraire être encouragé, de façon à réduire le coût budgétaire de la lutte contre la volatilité des prix.

Les instruments E permettent d'organiser les interventions par l'entremise et avec le concours d'organisations de la société civile. Ex ante, c'est-à-dire avant les chocs (E1), les organisations de la société civile ont un rôle important à jouer dans le contrôle et l'évaluation des programmes de protection sociale (salaire minimum et droit à l'alimentation, par exemple). Les organisations de producteurs peuvent également gérer des actions collectives au bénéfice de leurs membres à l'aide de programmes de crédit tournant, d'assurance collective et d'achats locaux pour les programmes sociaux, par exemple.

¹⁰ Le CSA a demandé au Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition de rédiger un rapport sur la protection sociale pour octobre 2012.

Tableau 13. Suggestions de politiques et de programmes nationaux conçus pour réduire, gérer et affronter la volatilité des prix

Politiques et programmes	Réduire la probabilité et l'ampleur des chocs liés aux prix	Interventions <i>ex ante</i> , avant les chocs liés aux prix	Interventions <i>ex post</i> , après des chocs liés aux prix
Programmes	Réduire la volatilité des prix	Gérer la volatilité des prix	Affronter la volatilité des prix
Interventions par l'entremise des marchés et avec le concours du secteur privé	<p>A. Améliorer l'efficacité du fonctionnement des marchés dans le temps et dans l'espace</p> <ul style="list-style-type: none"> - Systèmes d'information - Infrastructures de transport et de communication - Renforcement de la concurrence sur le marché intérieur et dans les échanges - Développement du stockage dans le secteur privé grâce à un accès plus facile au financement - Classements et normes 	<p>B1. Produits financiers</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assurance des récoltes ou du bétail fondées sur des index - Associations de crédit et d'épargne <p>B1. Investissement dans le secteur agricole</p> <ul style="list-style-type: none"> - Augmentation de la production alimentaire nationale - Diversification et renforcement des systèmes alimentaires - Culture de plantes locales - Systèmes de stockage de produits alimentaires à tous les niveaux, y compris celui des communautés 	<p>B2. Programmes de prêts d'urgence</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accès des importateurs au crédit commercial - Prêts aux producteurs et aux consommateurs
Interventions directes de l'État	<p>C. Interventions sur les marchés</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stocks publics - Systèmes de fourchettes de prix - Stabilisation des prix 	<p>D1. Accroissement de la productivité des petits producteurs agricoles</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renforcement des systèmes agricoles - Subventionnement ciblé d'intrants (semences, engrais) - Production destinée à la consommation familiale <p>D1. Emploi dans le secteur économique rural non agricole</p> <ul style="list-style-type: none"> - Décentralisation - Programmes destinés aux PME rurales 	<p>D2. Protection sociale des ménages vulnérables</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transferts d'espèces et de vivres - Programmes d'alimentation scolaire - Prise en compte du cycle de la vie humaine
Interventions par l'entremise et avec le concours de la société civile		<p>E1. Protection sociale <i>ex ante</i> issue de négociations</p> <ul style="list-style-type: none"> - Salaire minimum, droit à l'alimentation <p>E1. Services des organisations de producteurs à leurs membres</p> <ul style="list-style-type: none"> - Systèmes de crédit tournant - Assurances collectives - Achats locaux pour les distributions de produits alimentaires (initiative du PAM « Achats au service du progrès », par exemple) 	<p>E2. Protection sociale fondée sur des activités productives et à assise communautaire</p> <ul style="list-style-type: none"> - Protection-travail (affrontement) avec des projets de développement mis en œuvre par les communautés (gestion)

Ex post, c'est-à-dire après les chocs (E2), ces mêmes organisations peuvent également agir efficacement en gérant des programmes de protection sociale. Les filets de sécurité fondés sur des activités productives fonctionnent comme des programmes de protection-travail à court terme en fournissant un salaire immédiat aux participants en situation d'insécurité alimentaire (affrontement du risque), et en utilisant le travail fourni pour créer des infrastructures qui renforceront la capacité de résistance à plus long terme des systèmes locaux de production vivrière (gestion du risque). Peuvent être utilisés pour ce faire des projets communautaires dans des domaines tels que les petites infrastructures d'irrigation, la conservation des sols et de l'eau et l'agroforesterie. Les projets pourront être conçus et mis en œuvre par des organisations communautaires locales dans le cadre de programmes de développement impulsé par les communautés. Tout comme les programmes de transfert d'espèces assorti de conditions, tels que Oportunidades au Mexique ou Bolsa Familia au Brésil, qui combinent paiements en espèces et développement du capital humain, ils présentent l'avantage de fournir des instruments permettant d'affronter le risque à court terme (E2) et de gérer le risque à long terme (E1).

Dans le contexte des politiques de libéralisation du commerce, les instruments conçus pour gérer la volatilité des prix (produits financiers et crédit) et faire face à ses effets (protection sociale) ont été activement présentés comme la stratégie optimale. Laisser libre cours aux fluctuations de prix, puis traiter leurs conséquences, était perçu comme la manière la plus efficace et la plus efficace de résoudre ce problème de volatilité. Les deux catégories d'instruments semblaient complémentaires, la première étant principalement axée sur les producteurs et les commerçants, et la deuxième sur les consommateurs. Néanmoins, les produits financiers destinés à faire face à la volatilité des prix des produits alimentaires dans les pays en développement n'ont pas connu le développement attendu. Qui plus est, les programmes de protection sociale n'ont pas permis d'éviter la décapitalisation et l'affaiblissement des ménages les plus pauvres. La crise alimentaire qui s'est produite en 2005 au Niger parce qu'une succession de chocs météorologiques avaient contraint les ménages à vendre leurs avoirs, a été particulièrement révélatrice de ce point faible.

C'est pour cette raison qu'il faut une stratégie nationale de sécurité alimentaire et que celle-ci doit combiner plusieurs des instruments présentés dans le tableau 13 pour parvenir à une sécurité alimentaire stable et à long terme, qui permette de résister aux périodes de volatilité des prix et de faire face à toute une série de chocs inévitables. L'objectif de ces stratégies globales et intersectorielles est de veiller à ce que l'offre nationale demeure suffisante et de protéger les prix intérieurs contre les variations extrêmes, de façon à réduire les risques auxquels sont exposés les commerçants et les petits producteurs tout en encourageant ces derniers à investir dans la production alimentaire. Une stratégie optimale de sécurité alimentaire combine production nationale, stocks régulateurs et commerce, et y associe protection sociale et plans d'intervention d'urgence.

Ces stratégies doivent être soutenues par un cadre d'action publique globalement cohérent et par des interventions des autorités aux niveaux sous-régional, régional et international. Le commerce régional peut contribuer à atténuer efficacement la volatilité des prix d'un pays: en augmentant le périmètre des échanges, il accroît l'élasticité de l'offre, de sorte qu'une variation de la production nationale due aux conditions météorologiques n'entraînera pas de fluctuations de prix extrêmes sur le marché intérieur. En Afrique de l'Ouest, la Mauritanie, le Sénégal et la Sierra Leone ont ainsi adopté des stratégies de sécurité alimentaire basées sur l'importation massive de riz asiatique conjuguée à l'importation de céréales secondaires (mil, maïs et sorgho) des pays voisins (Statz *et al.*, 2008).

En revanche, la fiabilité des marchés régionaux en tant qu'instruments de sécurité alimentaire a été fortement compromise pendant la crise de 2008, après que des pays d'Afrique et d'Asie ont interdit ou restreint les exportations qui les approvisionnaient. Il faudra rétablir la confiance dans ces marchés, ce qui nécessitera l'intervention d'organisations régionales. Le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), par exemple, s'efforce d'harmoniser les politiques nationales en matière de commerce et d'agriculture et d'élaborer des stratégies régionales de

sécurité alimentaire pour lever les obstacles au commerce régional et atténuer les importants effets de contagion (installations de stockage certifiées au niveau régional visant à préserver la fluidité du commerce lors des flambées des prix, par exemple).

4.2 Principes directeurs pour les mesures nationales

Un certain nombre de principes directeurs peuvent permettre de garantir une utilisation optimale des divers instruments.

- Les politiques et instruments conçus pour affronter la volatilité des prix doivent être en place avant la survenue de chocs, et être assortis d'engagements clairs:
 - Si les États ont mis en place des politiques de constitution de stocks de céréales, ces derniers doivent être dimensionnés de manière optimale et les politiques d'achat et de distribution doivent être transparentes et réglementées.
 - De même, s'il a été décidé de distribuer directement des produits alimentaires, la sélection des bénéficiaires et les modalités de l'assistance doivent reposer sur des critères transparents.
- Pour cibler efficacement les interventions, il faut répartir les ménages en différentes catégories, en fonction de leur état de malnutrition chronique et d'insécurité alimentaire, mais aussi selon leur vulnérabilité à diverses crises telles que les fluctuations de prix et la précarité. Avec la volatilité croissante des prix, la pauvreté et la faim constitueront de plus en plus des éléments importants de la situation sociale. La vulnérabilité est un concept encore mal compris des décideurs publics.
- Les instruments reposant sur le jeu du marché, tels que l'assurance et le crédit, peuvent nécessiter l'engagement de fonds publics, sous forme d'investissements ou de subventions. Ces dernières sont fondées si elles internalisent un coût social ou si elles soutiennent pendant une période de transition des activités destinées à s'autofinancer (en prenant en charge la formation, par exemple, ou en leur permettant d'atteindre un seuil critique de participants).
- Les programmes de protection sociale sont des dépenses publiques qui se justifient quel que soit le niveau de développement du pays. Cependant, il n'est pas possible de répondre par un seul type de programmes aux besoins de toutes les populations pauvres et vulnérables d'un pays.
 - Les plus pauvres, ceux qui n'ont aucune perspective d'amélioration de leur situation, devront, pour survivre, bénéficier de transferts directs d'espèces ou de vivres – sachant qu'il convient de faire usage des transferts monétaires avec prudence. Cette prise en charge relève de la responsabilité collective.
 - Les ménages pauvres comprenant des adultes économiquement actifs et de jeunes enfants peuvent participer à des programmes de transferts assortis de conditions (vivres/espèces contre travail, transferts d'espèces conditionnels, etc.). Ces programmes assureront la sécurité alimentaire de ces familles, mais leur donneront aussi l'occasion d'investir dans l'avenir, en permettant le maintien des enfants à l'école, par exemple. Il est à noter que ces nouvelles approches de la sécurité alimentaire, qui font appel à des programmes pour offrir une protection contre la volatilité des prix, doivent encore faire l'objet d'expérimentations et d'évaluations.
 - Les ménages qui se situent juste au-dessus du seuil de pauvreté ne peuvent généralement pas bénéficier des programmes nationaux de protection sociale. Or ils ne sont pas moins vulnérables aux chocs. Une crise soudaine peut les faire basculer

dans l'insécurité alimentaire et la pauvreté, sans qu'ils parviennent à se rétablir. Les programmes de protection sociale devraient donc faire une place à ces populations vulnérables qui pourraient se voir contraintes de restreindre leur consommation en temps de crise, et limiter ainsi la probabilité que des chocs liés aux prix ne viennent aggraver et étendre la pauvreté et la faim.

- L'accroissement de la productivité de l'agriculture de subsistance (avec la distribution de bons pour des mini-kits de semences et d'engrais, par exemple) est l'une des mesures de protection sociale les moins onéreuses pour venir en aide aux populations rurales vulnérables.
- Le respect des droits de l'homme, y compris le droit à l'alimentation, la liberté syndicale et le droit de négociation collective (en particulier pour les ouvriers agricoles), est essentiel pour remédier aux déséquilibres de pouvoir de marché que l'on constate régulièrement dans les systèmes alimentaires nationaux et internationaux. Les organisations de la société civile ont un rôle crucial à jouer pour faire respecter ces droits.
- Les pouvoirs publics ont besoin de systèmes d'information pour pouvoir évaluer la faim et la malnutrition, émettre rapidement des alertes et cibler efficacement l'assistance nécessaire. La mise en place ou le renforcement des systèmes existants doit figurer au nombre des priorités des États en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire et la volatilité des prix.

4.3 Prise en compte des caractéristiques nationales pour gérer la volatilité des prix

Le bilan des politiques de gestion de la volatilité des prix est inégal, au mieux, ce qui pourrait venir du fait qu'elles n'ont pas tenu compte de la dynamique et de l'hétérogénéité des contextes des pays. Les logiques qui sous-tendent les politiques évoluent en permanence, et les instruments doivent constamment être ajustés en conséquence. Les politiques de prix agricoles adoptées dans les pays asiatiques pour promouvoir la révolution verte, par exemple, ont été formulées au moment où ces pays ne disposaient pas des infrastructures adéquates et où manquaient l'information sur les prix et les systèmes de gestion des risques. Très souvent, ces conditions ont changé et, dans les pays qui ne s'y sont pas adaptés, les politiques en question sont devenues coûteuses, voire contre-productives dans certains cas (Rashid, *et al.*, 2007). De la même manière, la grande diversité des contextes entraîne des écarts marqués entre pays en développement.

La clé pour établir une politique optimale en vue de gérer la volatilité des prix des produits alimentaires est de trouver la bonne combinaison des différents instruments proposés plus haut. Pour assurer l'efficacité et l'efficience de la solution ainsi élaborée, il faut l'adapter aux spécificités de chaque pays. À ce titre, trois caractéristiques nationales semblent particulièrement pertinentes; nous les passons en revue ci-après.

Nature de la volatilité des prix intérieurs

La volatilité des prix intérieurs peut être d'origine locale (variabilité de la production nationale en raison des conditions météorologiques ou piètre fonctionnement des marchés intérieurs, par exemple) ou être importée à partir des marchés internationaux, voire provenir de ces deux sources. Galtier (2009), après Byerlee *et al.* (2005), avance que les instruments les plus appropriés pour maîtriser la volatilité des prix sont susceptibles de varier selon l'origine des fluctuations.

En fait, l'importance relative de la part de volatilité importée et locale dépend surtout du degré d'intégration du pays au sein du marché international (ouverture du pays et produits de base pouvant faire l'objet d'échanges internationaux) et de sa situation macroéconomique.

Vulnérabilité des pays et des ménages

Les pays dont une large part des importations est composée de produits alimentaires sont plus vulnérables aux chocs des prix internationaux. En effet, une facture d'importation élevée peut entraîner un déséquilibre de la balance des paiements, lequel peut à son tour engendrer d'autres problèmes macroéconomiques et la volatilité accrue des prix locaux.

Par ailleurs, les ménages qui dépendent d'un ou de deux produits de base sont plus vulnérables aux chocs des prix intérieurs que ceux qui ont un régime alimentaire plus diversifié. Le principe est simple à comprendre: lorsque l'alimentation tourne autour d'un seul produit (comme le riz au Bangladesh, ou le maïs dans les pays d'Afrique australe), celui-ci entre pour une part importante dans les dépenses des ménages; une flambée de son prix risque alors de compromettre la sécurité alimentaire des familles pauvres. A l'inverse, si le régime alimentaire est diversifié, les fluctuations de l'offre et du prix d'un produit particulier peuvent être partiellement compensées par d'autres marchés. Cette constatation vaut en particulier si les ménages ont l'habitude de consommer des produits qui ne font pas l'objet d'échanges internationaux, comme le manioc, le teff ou la banane plantain. Néanmoins, Compton *et al.* (2010) soulignent que dans de nombreux pays il n'est pas pertinent de mesurer la diversification de la consommation à l'échelle nationale. En effet, l'apparente diversité des produits consommés qui apparaît dans les statistiques nationales peut en réalité correspondre à des modèles régionaux différents (mais moins diversifiés).

Une étape essentielle pour intégrer ce paramètre de diversité consiste à délimiter plus précisément les groupes de revenus, ce qui contribue non seulement à mieux cibler les interventions, mais aussi à formuler les politiques en fonction des besoins précis des ménages. Comme nous l'avons expliqué plus haut, même si les programmes de protection sociale se justifient quel que soit le niveau de développement du pays, ils doivent être conçus en fonction des revenus et des ressources des ménages. Deux types de filets de sécurité permettent notamment de venir en aide aux populations pauvres: le premier est destiné aux ménages dont aucun membre n'est économiquement actif et qui ne possèdent pas d'actifs productifs, et le second, aux ménages qui comptent et compteront des actifs. Il est de la responsabilité de la société de venir en aide aux ménages de la première catégorie, lesquels recevront des distributions gratuites de vivres. Pour leur part, les ménages dont certains membres sont économiquement actifs peuvent bénéficier de transferts assortis de conditions ou de filets de sécurité fondés sur des activités productives, tels que les programmes de type vivres contre travail ou vivres (ou espèces) pour l'éducation. Une troisième catégorie regroupe les ménages qui se situent juste au-dessus du seuil de pauvreté. Ceux-là ne sont pas moins vulnérables aux chocs que les ménages qui entrent dans notre définition de la pauvreté, mais ils ne peuvent pas bénéficier des programmes offrant un filet de sécurité, et n'ont pas non plus les moyens de se tourner vers des outils de gestion du risque reposant sur le jeu du marché, tels que l'assurance ou le crédit. Dès lors, toute crise soudaine peut les faire basculer dans la pauvreté, sans possibilité d'en sortir. Les coûts sociaux qui en résultent sont importants, et il peut donc être justifié de recourir à des subventions pour internaliser ces coûts ou appuyer des institutions autonomes.

Capacités institutionnelles

La capacité de mettre en œuvre des instruments de gestion de la volatilité des prix varie considérablement d'un pays à l'autre. Prenons comme exemple l'exécution de programmes de type filet de sécurité ciblés. Quel que soit le niveau de développement du pays, les interventions de cette nature sont justifiées et unanimement recommandées pour pallier les chocs liés aux prix des produits alimentaires. En revanche, leur mise en œuvre n'est pas sans soulever d'inévitables difficultés, notamment celles liées aux capacités nationales nécessaires pour mesurer la vulnérabilité des ménages, cibler les bénéficiaires et coordonner efficacement les transferts (d'espèces ou de vivres).

Ce point souligne un fait: tant que l'on négligera les disparités entre les pays en termes de capacités institutionnelles, les instruments de politique couramment recommandés ne produiront pas toujours les résultats escomptés. Bien que notre exemple ne porte que sur les filets de sécurité, ce constat s'applique aussi aux assurances climatiques, aux stocks régionaux, ou même aux réserves stratégiques de céréales et aux mesures de réglementation des échanges.

Les trois caractéristiques nationales présentées plus haut (nature de la volatilité des prix intérieurs, vulnérabilité et capacités institutionnelles) pourraient servir de fondements à l'élaboration d'une typologie exhaustive. Compton *et al.* (2010) soulignent qu'il serait important que les organisations internationales et les pouvoirs publics nationaux soient en mesure de prévoir rapidement et précisément quels seront les pays et les populations les plus touchés par les chocs liés aux prix des produits alimentaires. La typologie évoquée ci-dessus contribuerait grandement à améliorer la promptitude et l'efficacité des interventions. La Banque mondiale s'est lancée dans cette entreprise en 2000, mais sans réussir toutefois à recenser et à classer les pays selon leur exposition aux crises sur les prix internationaux et à la volatilité résultante. Il serait amplement justifié de poursuivre le travail entrepris dans cette direction par la Banque mondiale. Le PAM procède à des évaluations de la vulnérabilité dans de nombreux pays, et les données ainsi réunies permettront d'enrichir les travaux de typologie. Avant tout, ces travaux devront tenir compte des enseignements tirés des crises alimentaires mondiales de 2007-2008. Les études de cas disponibles sur les réponses que les États ont apportées à ces crises sont de plus en plus nombreuses. Elles vont permettre de faire le bilan des mesures prises par les pays et de déterminer si ceux-ci disposaient des capacités institutionnelles appropriées pour les mettre en œuvre.

5 VOLATILITE DES PRIX ET COMITE DE LA SECURITE ALIMENTAIRE MONDIALE (CSA)

La récente crise alimentaire montre qu'il est à la fois nécessaire et possible de réduire la fréquence et la gravité de ce type de chocs en améliorant la gestion de l'information, les retours d'expérience et la coordination des interventions au niveau mondial.

Le CSA, en vertu des rôles qui lui sont confiés, pourrait contribuer à renforcer la coordination intergouvernementale, à court et long termes, dans ces domaines.

Il n'existe actuellement aucun mécanisme institutionnel de collecte et d'analyse systématiques des données disponibles qui soit conçu pour offrir une vue globale et dynamique des effets réels des crises liées aux prix des produits alimentaires sur les populations vulnérables.

Le CSA n'est pas une instance de négociation de règles commerciales. Cette mission est assurée par l'OMC, qui a été créée dans ce but par les États. Malgré cela, le CSA pourrait jouer un rôle extrêmement utile en organisant un débat plus ouvert sur ce que les États attendent des règles commerciales appliquées à l'agriculture et sur le meilleur moyen de faire concourir ces règles à de bons résultats en matière de sécurité alimentaire. Il est urgent que ce débat ait lieu si l'on veut des règles commerciales multilatérales qui soient plus soucieuses des besoins des pays à faible revenu et à déficit alimentaire (PFRDV) et qui créent un meilleur équilibre entre les exigences des pays importateurs et celles des pays exportateurs, entre les producteurs et les consommateurs, mais aussi entre les intérêts d'une poignée d'entreprises et ceux des milliards de personnes qui dépendent de ces échanges pour une partie de leur sécurité alimentaire.

Les stratégies d'investissement dans l'agriculture et la réglementation des marchés et des contrats à terme de produits de base sont également des domaines dans lesquels des discussions, des analyses et des retours d'expérience seraient extraordinairement précieux, même si ces secteurs sont soumis à une réglementation élaborée par d'autres instances. Aucun système alimentaire mondial cohérent et efficace ne verra le jour sans un débat ouvert entre les ministres et les organisations internationales chargés du commerce et de la finance. La sécurité alimentaire n'est pas une affaire de commerce, de finance, de production agricole, ou encore de technologies pris isolément.

Il manque une instance mondiale qui permettrait de partager les retours d'expérience ainsi que le suivi et la coordination des politiques nationales de stockage, et au sein de laquelle les États pourraient débattre de la faiblesse des stocks disponibles sur les marchés internationaux. Il faut un échange de vues approfondi sur ce que peuvent apporter les stocks face aux multiples difficultés que traversent les systèmes alimentaires actuels.

Certes, le travail à accomplir est immense, mais il en va de même des perspectives de progrès. La récente hausse, les prix continuellement élevés des produits alimentaires et leur volatilité forment une conjoncture propice pour amorcer les changements nécessaires.

C'est pourquoi nous présentons ci-après des recommandations centrées sur le concours que pourrait apporter le CSA pour réduire la fréquence et la gravité des crises alimentaires par l'amélioration de la gestion de l'information, des retours d'expérience et de la coordination des interventions au niveau mondial.

- Le CSA devrait veiller à une gestion appropriée de l'information sur la sécurité alimentaire, ainsi qu'à la coordination des interventions à l'échelle mondiale.

- Le CSA pourrait aider à la mise en place du Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS) et du Forum pour une intervention rapide proposés par le G20. Nous recommandons d'inclure dans le système d'information sur les marchés agricoles d'autres cultures vivrières que les céréales habituellement échangées sur les marchés mondiaux, y compris les animaux d'élevage et les poissons. Ce système devrait également héberger des données fiables, désagrégées et précises sur le problème de la faim en vue de contribuer à la réalisation de l'objectif de sécurité alimentaire, et pourrait jouer un rôle dans les mécanismes d'alerte rapide.
- Le CSA doit continuer d'étudier les formes possibles de coopération internationale en matière de stocks alimentaires mondiaux et de sécurité alimentaire, y compris l'élaboration de lignes directrices pour la gestion efficiente de tels stocks.
- Le CSA devrait coordonner les mesures à court et long termes prises en relation avec les flambées de prix (en s'intéressant aux obstacles au commerce, à l'aide alimentaire, au subventionnement d'intrants, aux stocks, etc.).
- Le CSA devrait demander aux États d'abandonner les objectifs relatifs aux biocarburants et de supprimer les subventions et droits de douane ciblant la production et le traitement de ces derniers.
- Le CSA devrait également devenir l'organe qui permettrait aux donateurs et aux États de s'engager sur une longue période à investir des fonds publics dans la sécurité alimentaire, et qui serait également chargé de suivre et de faire respecter ces engagements.
- Le CSA devrait contribuer à renforcer la coordination intergouvernementale, en particulier celle des mesures d'urgence prises en relation avec la volatilité des prix.
- Le CSA, en tant qu'organe supérieur de gouvernance en matière de sécurité alimentaire mondiale, devrait stimuler et faciliter la discussion et l'apprentissage sur les questions de sécurité alimentaire, y compris en organisant un débat plus ouvert sur l'appui que pourraient apporter dans ce domaine les règles sur le commerce des produits agricoles.
- Le CSA devrait élaborer des codes de conduite sur les questions de sécurité alimentaire en vue de renforcer la coopération internationale.
- Davantage d'études sur la gouvernance mondiale en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire seront nécessaires pour apporter des éléments d'information au Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition.
- Le CSA devrait encourager et appuyer la mise en place de stratégies nationales de sécurité alimentaire, ou leur révision, dans chaque pays membre. Ce processus devrait inclure les capacités humaines et institutionnelles nécessaires pour concevoir, mettre en place et suivre la sécurité alimentaire.

BIBLIOGRAPHIE

- Abbott, P. (2011). Stabilisation policies in developing countries after the 2007-08 Crisis. Paris, OECD: 54.
- Abbott, P., C. Hurt, et al. (2008). What's driving food prices? Oak Brook, Il., Farm Foundation: 80.
- Abler, D. (2010). Hausse de la demande dans les pays en développement. Paris, OCDE: 48.
- ACF (2009). Feeding Hunger and Insecurity: The Global Food Price Crisis. New York, Action contre la faim (ACF): 16.
- Asian Development Bank (2008). Soaring Food Prices. Response to the Crisis, 2008 <http://www.adb.org/Documents/Papers/soaring-food-prices/soaring-food-prices.pdf>
- Union africaine et NEPAD. PDDAA - Cadre de sécurité alimentaire africaine. NEPAD, MidRand, Afrique du Sud. 2011 <http://www.nepad-caadp.net>
- Beintema, N. et H. Elliott (2009). Fixer des objectifs d'investissements cohérents pour la recherche et le développement agricole: défis, possibilités et réalités financières. Rome, FAO: 29.
- Bibi, S., J. Cockburn, et al. (2009). L'impact de la hausse des prix des produits alimentaires sur la pauvreté des enfants et les réponses politiques au Mali. New York, UNICEF.
- Blein, R. et R. Longo (2009). Food price volatility - how to help smallholder farmers manage risk and uncertainty. Discussion paper prepared for the Round Table organized during the Thirty-second session of IFAD's Governing Council.
- Brown, L. R. (2011). World on the edge. New York, W.W.Norton&Company.
- Brown, M. E., B. Hintermann, et al. (2009). "Markets, Climate Change and Food Security in West Africa." *Environmental Science and Technology* 43(21).
- Byerlee, D., A. de Janvry, et al. (2010). Agriculture for Development-Revisited: Lessons learned from the University of California at Berkeley Conference October 1 and 2, 2010. Berkeley, University of California: 19.
- Byerlee, D., T. S. Jayne, et al. (2005). Managing Food Price Risks and Instability in an Environment of Market Liberalization. A. a. R. D. Department. Washington, World Bank: 80.
- Calvo, G. (2008). Exploding commodity prices, lax monetary policy, and sovereign wealth funds, *Vox: research-based policy analysis and commentary from leading economist*.
- Cassman, K. G., A. Dobermann, et al. (2003). "Meeting Cereal Demand While Protecting Natural Resources and Improving Environmental Quality." *Annual Review of Environment and Resources* 28: 315-58
- Compton, J., S. Wiggins, et al. (2010). Impact of the global food crisis on the poor: what is the evidence? London, ODI: 99.
- Cordell, D., J.-O. Drangert, et al. (2009). "The story of phosphorus: Global food security and food for thought." *Global Environmental Change* 19: 292-305.
- Daviron, B., M. Auber, et al. (2008). Les mécanismes de transmission de la hausse des prix internationaux. Paris, Fondation Farm.
- Dawe, D. (2008). Have recent increases in international cereal prices been transmitted to domestic economies? The experience in seven large Asia Countries. ESA Working Paper. Rome: 12.
- Dawe, D. et T. Slayton (2010). The world rice market crisis of 2007-2008. The rice crisis: markets, policies and food security. D. Dawe. London, Earthsan and FAO: 15-29.
- De La Torre Ugarte, D. et S. Murphy (2008). The Global Food Crisis: Creating an Opportunity for Fairer and More Sustainable Food and Agriculture System Worldwide. Bonn, Misericordia, the Heinrich Böll Foundation with the Wuppertal Institute.
- de Schutter, O. (2010a). Food commodities Speculation and Food Price Crises. Geneva, United Nation Special Rapporteur on the Right to Food: 14.
- de Schutter, O. (2010b). Agroécologie et droit à l'alimentation. Genève, Conseil des droits de l'homme: 21.
- Demeke, M., G. Pangrazio, et al. (2009). Country responses to the food security crisis: Nature and preliminary implications of the policies pursued. Roma, FAO: 29.
- Dery, P. et B. Anderson (2007). "Peak phosphorus." *Energy Bulletin* 13.
- Devereux, S. (2009). Seasonality and Social Protection in Africa, *Future Agricultures & Centre for Social Protection*: 28.
- Dialo, B., N. N. Dembele, et al. (2010). Transmission des hausses des prix internationaux des produits alimentaires en Afrique de l'Ouest: Leçons de la crise de 2007-08 pour l'expansion de la production.
- Domanski, D. and A. Heath (2007). "Financial investors and commodity markets." *Bank of International Settlements Quarterly Review*: 53-67.

- Evans, A. (2009). *The Feeding of the Nine Billion: Global Food Security for the 21st Century*. London, Chatham House: 59.
- Evans, A. (2010). *Globalization and Scarcity: Multilateralism for a world with limits*. New York, Center on International Cooperation, New York University: 62.
- Fan, S. et N. Rao (2003). *Public spending in developing countries: trends, determination and impact*. Washington, IFPRI: 42.
- Fan, S. et A. Saurkar (2006). *Public spending in developing countries: trends, determination and impact*. mimeo.
- FAO (2008). *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture. les biocarburants: perspectives, risques et opportunités*. Rome, FAO.
- FAO (2009). *La situation des marchés des produits agricoles 2009: flambée des prix et crise alimentaire - expériences et enseignements*. Rome, FAO.
- FAO (2010a). *Perspectives de l'alimentation: analyse des marchés mondiaux, novembre 2010*. Rome, FAO.
- FAO (2010b). *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2009. Le point sur l'élevage*, Rome, FAO.
- FAO (2010c). *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*. Rome, FAO.
- FAO (2011a). *FAOSTAT*.
- FAO (2011b). *Produire plus avec moins*. Rome, FAO.
- FAO (2011c). *Suivi mondial des prix alimentaires. Système mondial d'information et d'alerte rapide (SMIAR)*. Rome, FAO.
- FAO (2011d). *Global food losses and food waste: Extent Causes, and Prevention*, Rome FAO 2011
- FAO (2011e). *L'initiative contre la flambée des prix des denrées alimentaires de la FAO. Guide pour l'action à l'intention des pays confrontés à la flambée des prix des denrées alimentaires*. Rome, FAO.
- FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTF (2011). *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*. Rome, FAO.
- Frenk, D. (2011). *Excessive Speculation. Excessive Speculation in Agricultural Commodities: Selected Writings from 2008-2011*. B. Lilliston and A. Ranallo. Minneapolis, IATP.
- Foresight (2011). *The Future of Food and Farming*. The Government Office for Science, London
- Galtier, F. (2009). *Comment gérer l'volatilité des prix alimentaires dans les pays en développement?* Montpellier, Cirad/MOISA.
- Gardner, B. L. (1979). *Optimal stockpiling of grain*. Lexington, Mass, Lexington Books.
- Ghosh, J. (2010). "The Unnatural Coupling: Food and Global Finance." *Journal of Agrarian Change* 10(1): 72-86.
- Gilbert, C. (2010). *An assessment of international commodity agreements for commodity price stabilization*. Paris, OECD: 36.
- Gilbert, C. et C. W. Morgan (2010). "Food price volatility." *Philosophical Transactions of the Royal Society* (365): 3023-3034.
- Global Perspective Unit (FAO) and Natural Resources Department (FAO) (2011). *Rising vulnerability in the global food system: environmental pressures and climate change. Safeguarding food security in volatile global markets*. A. Prakash. Rome, FAO: 66-86.
- Hall, K. D., J. Guo, et al. (2009). "The progressive increase of food waste in America and its environmental impact." *PLoS One* 4(11): 1-6.
- Hazel, P., G. Shields, et al. (2005). *The nature and extent of domestic sources of food price instability and risk*. Washington, World Bank: 25.
- Headey, D. (2011a). "Rethinking the global food crisis: The role of trade shocks." *Food Policy* 36: 136-146.
- Headey, D. (2011b). *Was the Global Food Crisis Really a Crisis?* IFPRI, Washington: 66.
- Headey, D. et S. Fan (2010). *Global food crisis: How did it happen? How has it hurt? And how can we prevent the next one?* Washington, IFPRI: 122.
- Heinberg, R. et M. Bomford (2009). *The food and farming transition: toward a post carbon food system*. Sebastopol, CA, Post Carbon Institute: 41.
- HLPE, (2011) *Régimes fonciers et investissements internationaux en agriculture. Un rapport du Groupe d'Experts de Haut Niveau sur la Sécurité Alimentaire et la Nutrition, Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale*, Rome, 2011
- Hossain, N. et D. Green (2011). *Living on a Spike: How is the 2011 food price crises affecting poor people?* London, IDS/Oxfam: 47.
- Huchet-Bourdon, M. (2010). *Developments in commodity price volatility*. Paris, OECD: 51.
- FMI (2011). *Perspectives de l'économie mondiale*. Washington, FMI.

- Agence internationale de l'énergie (2010). World Energy Outlook 2010. Paris, AIE: 731.
- IPCC (2007). (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat). *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- Ivanic, M. et M. Will (2008). Implications of higher global food prices for poverty in low-income countries. Washington, World Bank.
- Jones, T. (2010). The great hunger lottery: How banking speculation causes food crises. London, World Development Movement.
- Kearney, J. (2010). "Food consumption trends and drivers." *Phil. Trans. R. Soc. B* 365: 2793-2807.
- Kesavan, P. C. et M. S. Swaminathan (2008). "Strategies and models for agricultural sustainability in developing Asian countries." *Phil. Trans. R. Soc. B* 363: 877-891.
- Koning, N., M. Van Ittersum, et al. (2008). "Long-term global availability of food: continued abundance or new scarcity?" *NJAS Wageningen Journal of Life Sciences* 55(3): 229-292.
- Langeveld, J. W. A., J. Dixon, et al. (2010). "Development Perspective of the Biobased Economy: A Review." *Crop Science* 50: 142-151.
- Lucas, C., A. Jones, et al. (2006). Fuelling a food crisis: The impact of peak oil on food security. Brussels, The Greens European Free Alliance: 38.
- Lustig, N. (2008). *Thought for Food: The Challenge of Coping with Soaring Food Prices*. Washington, Center for Global Development.
- McIntyre, B., H. Herren, et al. (2009). *Agriculture at the Crossroads: International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development*. Washington, Island Press.
- Minot, N. (2010). *Transmission of World Food Changes to African Markets and its Effects on Household Welfare*. Washington, IFPRI.
- Minot, N. (2011). *Transmission of World Food Price Changes to Markets in Sub-Saharan Africa*. Washington, IFPRI: 34.
- Mitchell, D. (2008). A note on rising food prices. Washington, World Bank: 20.
- Mousseau, F. (2009). *The High Food Challenge: A Review of Response to Combat Hunger*. Oakland, The Oakland Institute & The UK Hunger Alliance.
- OCDE (2005). *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform*. Paris, OECD: 160.
- OCDE (2008). *Biofuel Support Policies: An economic assessment*. Paris, OECD: 138.
- OCDE (2009). *Politiques agricoles des économies émergentes: Suivi et évaluation 2009*. Paris, OCDE.
- OCDE (2010). *Measuring Aid to Agriculture*. Paris, OECD: 7.
- OCDE (2011). "AgLink Database."
- Ortiz, I., J. Chai, et al. (2011). *Escalating Food Prices: The threat to poor households and policies to safeguard a Recovery for All*. New York, UNICEF: 38
- Passenier, A. et M. Lak (2009). *Scarcity and transition: Research questions for future policy*. The Hague, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment and Ministry of Foreign Affairs: 74.
- Power, A. G. (2000). "Linking Ecological Sustainability and World Food Needs." *Environ Dev Sustain* 1: 185-196.
- Prakash, A. (2011). *Safeguarding food security in volatile food markets*. Rome, FAO: 554.
- Pretty, J. (2006). *Agroecological approaches to economic development - contributions by Rimisp-Latin American Center for Rural Development to the preparation of the World Development Report 2008 "Agriculture for Development"* <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid = 6440>,
- Pretty, J. (2008). "Agricultural sustainability: concepts, principles and evidence." *Phil. Trans. R. Soc. B* 363: 447-465.
- Rabobank (2010). *Sustainability and security of the global food supply chain*. Utrecht, Rabobank Group: 45.
- Rashid, S., R. Cummings, et al. (2007). "Grain Marketing Parastatals in Asia: Results from Six Case Studies." *World Development* 35(11): 172-1888.
- Rashid, S., et A. S. Taffesse. 2009. *Grain markets and large social transfer: An analysis of grain markets Productive Safety Net Program (PSNP) in Ethiopia*. Selected paper for presentation at the XXVII International Association of Agricultural Economists (IAAE) conference (August 16-22) in Beijing, China.
- Regmi, A., M. S. Deepak, et al. (2001). *Cross-Country Analysis of Food Consumption Patterns. Changing Structure of Global Food Consumption and Trade*. A. Regmi. Washington, USDA: 14-23.

- Robles, M., J. Cuesta, et al. (2008). *Rising Food Prices and Poverty in Latin America: Effects of the 2006-2008 Price Surge*. Washington, Inter-American Development Bank.
- Rockström, J., W. Steffen, et al. (2009). "Planetary Boundaries: Exploring the safe operating space for humanity." *Ecology and Society* 14(2).
- Sanders, D., S. Irwin, *et al.* (2008). *The adequacy of speculation in Agricultural Futures Markets: Too Much of a Good Thing?* Urbana-Champaign, Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois: 34
- Schade, C. et D. Pimentel (2010). "Population crash: prospects for famine in the twenty-first century." *Environ Dev Sustain* 12: 245-262.
- Schaffnit-Chatterjee, C. (2009). *The Global Food Equation: Food security in an environment of increasing scarcity*. Frankfurt am Main, Deutsche Bank Research: 38.
- Sharma, R. (2011). *Food Export Restrictions: Review of the 2007 - 2010 Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures*. Rome, FAO.
- Slayton, T. (2009). *Rice crisis: How Asian governments carelessly set the world rice market on fire*. Washington, Center for Global Development: 41.
- Comité permanent de la recherche agricole (2011). *The 3rd SCAR Foresight Exercise: Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world*. Bruxelles, Commission européenne: 149.
- Sutton, M., C. Howard, et al., Eds. (2011). *The European Nitrogen Assessment: Sources, Effects and Policy Perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Swaminathan, M. S. (2010). *From Green to Evergreen Revolution: Indian Agriculture, Performances and Challenges*. New Delhi, Academic Foundation.
- Tangermann, S. (2011). *Policy Solutions to Agricultural Market Volatility: A Synthesis*. Genève, Centre international du commerce et du développement durable (ICTSD): 65.
- Timmer, C. P. (1990). *The Agricultural Transformation*. *The Handbook of Development Economics*. H. B. Chenery and T. N. Srinivasan. Amsterdam, North Holland, Elsevier.
- Timmer, C. P. (2010). "Reflections on food crises past." *Food Policy* 35: 1-11.
- CNUCED (2006). *The Emerging Biofuels Market: Regulatory, Trade and Development Implications*. Geneva, UNCTAD: 52.
- CNUCED (2009). *Rapport sur le commerce et le développement*. Genève, CNUCED: 218.
- PNUE- CNUCED (2008). *Organic Agriculture and Food Security in Africa*. New York and Geneva, UNEP-UNCTAD: 61.
- USDA (2011). *Production, Supply and Distribution Online*. <http://www.fas.usda.gov/psdonline>.
- Valsecchi, C., P. ten Brink, et al. (2007). *Reforming Environmentally Harmful Subsidies*. London, IEEP, Ecologic, FEEM and IVM: 224.
- Von Cramon-Taubadel, S., G. Anriquez, et al. (2009). *Investment in developing countries' food and agriculture: Assessing agricultural capital stocks and their impact on productivity*. Rome, FAO: 29.
- Wodon, Q. et H. Zaman (2008). *Rising Food Prices in Sub-Saharan Africa: Poverty Impact and Policy Responses*. Washington, World Bank: 28.
- Woods, J., A. Williams, et al. (2010). "Energy and the food system." *Phil. Trans. R. Soc. B* 365: 2991-3006.
- Banque mondiale (2007). *Explaining sources of food price inflation in Ethiopia: A "Just-in-time" Policy Note*. Mimeo.
- Banque mondiale (2007). *Rapport sur le développement dans le monde 2008: L'agriculture au service du développement*. Washington, Banque mondiale.
- Banque mondiale (2009). *Perspectives économiques mondiales: Un tournant décisif pour les produits de base*. Washington, Banque mondiale: 140.
- Banque mondiale (2011). *Commodity prices (Pink Sheet)*, <http://go.worldbank.org/4ROCCIEQ50I>
- WRAP, W. R. A. P. (2009). *Household Food and Drink Waste in the UK*, [http://www.wrap.org.uk/retail/case_studies_research/report_household.html].
- Wright, Brian (2011). *The economics of grain price volatility*, *Applied Economic Perspectives and Policy* 2011, volume 33, number 1, pp. 32-58.
- Wright, Brian et Jeffrey C. Williams (1982) *The Economic Role of Commodity Storage* *The Economic Journal*, Vol. 92, No. 367 (Sep., 1982), pp. 596-614
- Yang, J., H. Qiu, et al. (2008). "Fighting global food price rises in the developing world: the response of China and its effect on domestic and world markets." *Agricultural Economics* 39: 453-464.

ANNEXES

A1: Deux exemples illustrant l'importance des capacités institutionnelles nationales dans la mise en œuvre d'une politique de sécurité alimentaire

Deux pays nous fournissent des exemples éloquentes pour illustrer ce point. Premièrement, en Inde, comme dans d'autres pays asiatiques, les programmes de protection sociale constituent une évolution des politiques de prix agricoles gouvernementales régissant l'approvisionnement, le stockage et la distribution. Ce sont ces programmes, par exemple le Système de distribution public et le Dispositif national de garantie de l'emploi, qui ont servi de points de distribution pour les stocks acquis par le gouvernement dans le cadre de son programme de soutien des prix. Leur mise en œuvre a nécessité l'acquisition d'une énorme capacité institutionnelle et humaine et la mise en place d'un organisme de gestion des denrées disposant d'entrepôts répartis dans le pays, d'un ministère spécialisé et de près d'un demi-million de magasins d'État. Malgré tout, l'efficacité des programmes de protection sociale indiens est mise en doute car des détournements ont été constatés et les frais de transfert des avantages vers les consommateurs pauvres sont très élevés. Il faut en effet compter environ 7 USD de frais pour chaque USD transféré aux bénéficiaires. Par ailleurs, selon les estimations, de 20 à 30 pour cent des denrées destinées aux bénéficiaires du programme de protection sociale seraient détournées et remises sur le marché.

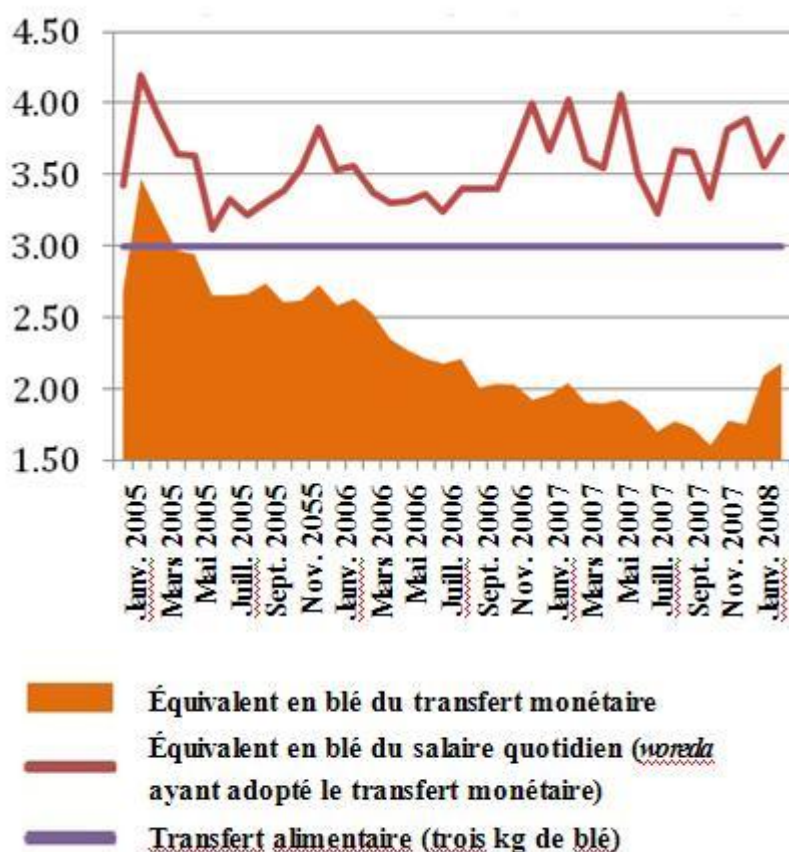
Le deuxième exemple est celui de l'Éthiopie, qui a lancé en 2005 le Programme de protection sociale fondé sur des activités productives (PPSAP), un des plus vastes programmes de ce type mis en œuvre sur le continent africain. Il s'agissait là d'une initiative audacieuse du gouvernement car ce programme prévoyait des transferts monétaires et des transferts alimentaires. Les bénéficiaires des zones éloignées recevaient des denrées alimentaires (3 kilogrammes de blé), tandis que les bénéficiaires des zones rapprochées en recevaient l'équivalent en espèces (6 birrs éthiopiens [ETB]). Au démarrage du programme, les avantages monétaires et alimentaires étaient équivalents. Puis, l'Éthiopie a subi une très forte inflation au cours des années suivantes, inflation qui s'est traduite par une augmentation des produits alimentaires d'environ 100 pour cent entre 2005 et 2008. Les bénéficiaires du transfert monétaire (qui recevaient 6,0 ETB) ont fini par ne plus pouvoir acheter que la moitié des produits qu'ils achetaient en 2005, ce qui représentait une perte d'avantages considérable pour les ménages.

Ce phénomène est présenté à la figure 10, où la ligne horizontale violette représente la valeur des denrées alimentaires (3 kilogrammes de blé), tandis que la zone orangée illustre la quantité de denrées qu'un ménage peut acheter avec 6 birrs éthiopiens. Si le prix du blé avait été maintenu à 2,0 ETB par kilogramme, les deux types de transferts auraient permis de recevoir des prestations équivalentes (puisque 3 kilogrammes de blé auraient coûté 6 ETB), ce qui n'a pas été le cas.

Le gouvernement aurait donc dû ajuster immédiatement les deux types de prestations. Or il a attendu près de deux ans avant d'ajuster les taux de transfert monétaire parce qu'il craignait d'alimenter l'inflation et qu'il serait ensuite difficile de revoir ces taux à la baisse.

Au fil des décennies, les programmes de protection sociale de ces deux pays ont évolué. D'ailleurs, l'Inde et l'Éthiopie sont peut-être les pays de leurs continents respectifs qui possèdent les meilleures capacités institutionnelles pour mettre en place ce type de programmes. Dans d'autres pays, ces capacités sont insuffisantes, voire inexistantes. Selon une étude récente de l'IFPRI, l'efficacité opérationnelle des réserves stratégiques de céréales en Afrique dépend d'abord de leur degré d'intégration dans les programmes d'urgence et de protection sociale. Sans cette intégration, le coût de stockage atteint un montant faramineux (qu'il s'agisse des coûts financiers directs ou des conséquences négatives indirectes sur le marché). L'étude montre par ailleurs que les réserves stratégiques de certains pays n'ont quasiment aucun lien avec des programmes de protection sociale essentiels comme les programmes d'alimentation scolaire ou de « vivres pour la formation ». Examinons à cet égard les résultats spécifiques des quatre pays suivants: l'Éthiopie, le Kenya, le Malawi et le Mali.

Figure 10. Problèmes des programmes de protection sociale productifs en Éthiopie



Source: Rashid et Taffesse (2009). L'axe Y montre l'équivalent en blé d'un salaire quotidien (en kg).

Au Malawi, on songe sérieusement à élargir le programme d'alimentation scolaire. Au Mali et en Éthiopie, des programmes de ce type fournissent respectivement 4 000 tonnes et 6 500 tonnes de denrées alimentaires. Ces quantités sont minuscules si on les rapporte au nombre total d'élèves inscrits. L'étude de l'IFPRI indique qu'il faudrait des quantités infiniment supérieures pour nourrir tous les enfants qui se présentent à l'école affamés, soit 450 000 tonnes en Éthiopie, 108 000 tonnes au Kenya, 152 000 tonnes au Malawi et environ 90 000 tonnes au Mali. Ces chiffres indiquent qu'il existe une forte demande latente pour les programmes d'alimentation scolaire, qui ne peuvent que contribuer à améliorer le capital humain.

A2: Réactions des pays à la flambée des prix de 2007-2008

Mousseau (2009) et Demeke *et al.* (2009) ont évalué les différentes mesures prises par les pays en développement pour réduire la volatilité des prix des denrées alimentaires. Ces mesures peuvent être classées en fonction des objectifs visés par le pays qui les met en œuvre. La première vague d'interventions avait pour but de prévenir la hausse des prix intérieurs en évitant, dans la mesure du possible, que les fluctuations des prix des denrées alimentaires sur les marchés internationaux se répercutent sur les marchés nationaux. La deuxième visait à favoriser l'accès des pauvres aux denrées alimentaires. La troisième, quant à elle, cherchait à stimuler l'offre à court terme de produits agricoles.

Interventions visant à prévenir la hausse des prix sur les marchés intérieurs

Cette première série d'interventions comprenait des mesures commerciales et fiscales, des mesures de gestion et d'ouverture des stocks publics ainsi que des mesures visant à contrôler les prix et empêcher la spéculation:

- **Mesures commerciales et fiscales**

Ces mesures ont été largement adoptées par les pays en développement. Elles ont d'ailleurs fait l'objet d'un recensement par la FAO qui montre que sur quatre-vingt-un pays étudiés, soixante-seize ont adopté, au milieu de 2008, des mesures de réduction des tarifs douaniers applicables aux importations dans le but de combattre l'inflation des prix des denrées alimentaires sur les marchés intérieurs. Vingt-deux autres pays ont réduit la taxe sur la valeur ajoutée frappant les denrées alimentaires importées, et près de vingt-cinq pays (31 pour cent des pays étudiés) ont interdit ou restreint les exportations de céréales pendant la première moitié de 2008. Les mesures de réduction des tarifs douaniers applicables aux importations sont celles qui ont le moins réussi à freiner l'inflation susmentionnée parce que des programmes d'ajustement structurel avaient déjà réduit ces tarifs dans les pays en développement. Outre qu'elles n'ont pas pu empêcher la flambée des prix alimentaires, leur coût budgétaire s'est avéré trop élevé et non viable dans de nombreux pays à faible revenu.

En revanche, les interdictions et les restrictions d'exportation ont réussi à juguler l'inflation des prix alimentaires à la consommation, mais elles ont parallèlement déclenché des « achats de panique » dans les pays importateurs et amplifié la volatilité des prix, notamment du riz. Après avoir analysé les études existantes, Mousseau (2009) indique que dans les pays asiatiques, ce sont principalement les mesures que les gouvernements ont prises pour limiter les exportations afin de maintenir l'approvisionnement des marchés intérieurs à un niveau suffisant qui sont à l'origine de l'écart constaté dans la transmission des prix entre le marché mondial et le marché intérieur. En Tanzanie, les prix des denrées alimentaires ont baissé en 2008 grâce aux bonnes récoltes, aux importations et aux interdictions d'exportation. Au Kenya, pays voisin, les prix ont en revanche flambé.

- **Gestion et ouverture des réserves publiques**

Les pays qui ont eu des stocks suffisants et appliqué des règles de remise sur le marché bien définies ont mieux réussi à stabiliser les prix alimentaires sur le plan intérieur. En général, il s'agit de pays ayant des stratégies de sécurité alimentaire bien développées. De nombreux pays asiatiques, notamment l'Inde, l'Indonésie et le Pakistan, ont su maîtriser l'inflation des prix alimentaires sur leurs marchés intérieurs en gérant et en ouvrant leurs stocks publics. Selon l'enquête de la FAO, trente-cinq pays, soit 43 pour cent des pays étudiés, ont appliqué de telles mesures. L'ouverture des stocks publics a pris les trois formes suivantes: ventes subventionnées, programmes d'aide alimentaire et réapprovisionnement des stocks de sécurité alimentaire communautaires, comme au Mali. Selon le volume de leurs stocks et la rapidité à laquelle les denrées distribuées atteignent les marchés afin de décourager les agriculteurs, les commerçants et les consommateurs de constituer des stocks, les réserves publiques peuvent être un puissant moyen de maîtriser la volatilité des prix des denrées alimentaires, notamment dans les pays enclavés, même si les coûts fiscaux induits sont parfois très élevés. Depuis la crise alimentaire de 2004-2005, le Mali a principalement misé sur les stocks publics et les stocks de sécurité alimentaire communautaires pour maîtriser cette volatilité, et plus précisément les fortes fluctuations saisonnières. Ce système lui a permis de gérer les chocs des prix en 2007-2008 sans connaître les émeutes urbaines qui se sont produites dans des pays voisins

comme le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso. Dorosh (2009) souligne que les réserves publiques ont également aidé les pays d'Asie du Sud à éviter une « très forte augmentation des prix ». En effet, l'Inde, le Pakistan et le Bangladesh ont compté sur leurs stocks publics pour gérer la crise alimentaire et réduire ses conséquences négatives sur la sécurité alimentaire de leurs habitants.

- **Mesures visant à contrôler les prix et empêcher la constitution de stocks spéculatifs**

Certains pays ont essayé de contrôler les prix des denrées alimentaires en imposant des règlements pour lutter contre la constitution de stocks spéculatifs. D'autres ont essayé de négocier avec le secteur privé pour limiter la hausse des prix. Les négociations ont eu lieu avec de grands exportateurs et importateurs privés pour limiter les exportations et s'assurer que la majorité des consommateurs seraient en mesure de s'approvisionner à des prix abordables. Le Mali, le Sénégal, le Burkina Faso et le Niger ont procédé de la sorte pendant la crise de 2007-2008. Pour autant, les résultats obtenus dans l'Afrique de l'Ouest montrent que ce type d'intervention n'a pas permis de contenir l'inflation des prix des denrées alimentaires. En effet, dans un contexte de hausse rapide des prix alimentaires, les importateurs ont eu beaucoup de mal à appliquer les prix convenus avec le gouvernement.

Interventions favorisant l'accès des pauvres aux denrées alimentaires

Ces mesures comprennent les réponses des gouvernements et des organismes internationaux.

Les interventions des gouvernements et des organisations internationales ont privilégié les programmes de protection sociale. Les programmes existants ont été généralisés dans de nombreux pays et de nouveaux programmes ont été mis en œuvre. Au Bangladesh, par exemple, les ressources financières allouées à ces programmes sont passées de 688 à 854 millions d'USD, sachant que 300 millions d'USD ont été utilisés pour lancer un programme « espèces contre travail » (Monceau, 2010). La plupart de ces programmes comprenaient des mécanismes de transfert monétaire et alimentaire ainsi que des interventions axées sur la fourniture de repas scolaires. D'autres, ciblant principalement les enfants, les femmes enceintes et les mères allaitantes, étaient plutôt axés sur la nutrition.

Les interventions les plus efficaces fondées sur des transferts monétaires ou alimentaires sont à mettre au crédit du Brésil, du Mexique et de certains pays asiatiques. De nombreux donateurs préfèrent les programmes de transfert monétaire aux programmes de transfert alimentaire car les premiers n'ont pas à supporter les coûts de distribution du secteur public et ne créent pas de distorsions sur les marchés alimentaires intérieurs. Néanmoins, sauf s'il s'agit d'un programme indexé sur l'inflation des prix alimentaires, le montant des espèces allouées à un ménage ne permet pas à celui-ci de maintenir son pouvoir d'achat et la quantité de produits qu'il peut acheter diminue progressivement lorsque les prix sont orientés à la hausse. Comme on a pu l'observer en 2008 dans de nombreux pays en développement, les programmes de transfert monétaire sont donc moins efficaces lorsque les prix augmentent rapidement, d'autant qu'ils peuvent faire l'objet d'une mauvaise gestion.

Les transferts monétaires ne doivent pas être considérés comme un substitut à d'autres formes d'interventions gouvernementales. Dans un contexte de rareté des denrées alimentaires, toute hausse du pouvoir d'achat due à des transferts monétaires doit être accompagnée par une ouverture des stocks publics ou des importations commerciales. Ces mesures auront pour but d'accroître la quantité de produits disponibles sur le marché intérieur et permettront d'atténuer la pression qu'exercera l'accroissement de la demande sur les prix des denrées alimentaires. Faute d'augmentation de l'offre, toute injection d'espèces visant à augmenter le pouvoir d'achat ne fera qu'alimenter l'inflation. L'intervention idéale doit donc associer des mesures de stabilisation des prix, comme l'ouverture des stocks publics ou l'incitation à l'accroissement des importations en vue d'augmenter la disponibilité alimentaire, à des transferts monétaires voire un système de rations alimentaires visant à favoriser l'accès des pauvres à l'alimentation (Dorosh, 2009).

Interventions pour doper l'offre alimentaire intérieure à court terme

Avant la crise alimentaire, la plupart des pays en développement avaient abandonné les politiques axées sur l'autosuffisance alimentaire nationale au profit de politiques de sécurité alimentaire combinant production intérieure et commerce, particulièrement le commerce régional qui tient compte de la complémentarité des ressources entre les sous-régions. Mais les chocs récents consécutifs à l'envolée des prix alimentaires ont entraîné des interdictions et des restrictions commerciales qui ont accru les risques associés aux politiques de sécurité alimentaire fondées sur le commerce. De nombreux pays en développement réorientent donc actuellement leurs stratégies alimentaires afin d'atteindre une plus grande autosuffisance en produits de base sur le plan national (Staatz *et al.*, 2008).

Au Sénégal, la Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (GOANA) est un exemple frappant d'initiative stratégique lancée pendant la crise de 2007-2008. Le but de cette initiative était de faire passer l'autosuffisance nationale en riz de 20 pour cent en 2007-2008 à 100 pour cent au plus tard en 2015. Comme le Sénégal, les Philippines ont aussi déclaré que l'autosuffisance en riz constituait un objectif stratégique à moyen terme. Staatz *et al.* (2009) soutiennent que ces stratégies d'autosuffisance ont l'avantage d'attirer l'attention sur le secteur agricole et pourraient déboucher sur une élévation du niveau d'investissement productif dans l'agriculture. Ils notent cependant que ces politiques comportent un risque très élevé de mauvaise allocation des ressources car elles ne tiennent pas compte des gains résultant du commerce régional et international et des avantages comparatifs.

Les pays ont effectué de multiples interventions pour augmenter la production alimentaire à court et moyen terme. Ces interventions avaient pour but de les rendre moins tributaires des importations, d'autant que la volatilité des prix alimentaires mondiaux avait rendu celles-ci plus coûteuses et imprévisibles. Selon Mousseau (2009), les principaux instruments utilisés pour doper l'offre de produits agricoles pendant la crise ont été les suivants :

- Subventions et distribution d'intrants agricoles (engrais, semences, etc.);
- Réduction des taxes, bons d'achats et subventions pour les frais de carburant des pompes d'irrigation;
- Prix minimum d'achat garanti aux agriculteurs, et achats publics;
- Développement des services de vulgarisation;
- Aide à l'octroi de crédits, assurance et annulation de dettes des agriculteurs;
- Appui au renforcement des infrastructures d'irrigation et de stockage;
- Appui à la gestion de la chaîne de valeur et à la diffusion d'informations sur les marchés.

La fourniture d'intrants subventionnés, principalement les semences et les engrais, est l'instrument le plus utilisé par les pays en développement. Mousseau (2009) indique à ce sujet que la FAO a fourni des intrants agricoles à 370 000 petits producteurs dans près de quatre-vingts pays, et que la Banque mondiale a aidé vingt pays de la même façon en utilisant son Programme d'intervention en réponse à la crise alimentaire mondiale (GFRP).

D'autres mesures ont été mises en œuvre comme l'appui à des investissements dans des systèmes d'irrigation et à des services de vulgarisation, et l'annulation par le gouvernement indien en 2008 de 15 milliards d'USD de dettes contractées par des petits producteurs. Le soutien des prix agricoles a surtout été observé en Asie ainsi que l'octroi de subventions aux petits agriculteurs pauvres ou marginaux pour l'amélioration de leurs systèmes d'irrigation. En Afrique de l'Ouest, les mesures stratégiques ont privilégié les engrais et semences subventionnés pour les cultures de riz et de maïs, les services de vulgarisation, l'amélioration de l'accès au crédit et, dans certains pays, les équipements agricoles et de transformation subventionnés.

Il est difficile d'évaluer l'efficacité de chaque intervention parce que les pays ont mis en œuvre des trains de mesures plutôt que des mesures ponctuelles. Néanmoins, les réponses privilégiant l'offre ont eu un effet positif dans de nombreux pays (Diallo *et al.*, 2009), et la plupart continuent à en mettre en œuvre. Bien que leur efficacité ne soit pas remise en question, leur viabilité budgétaire pose un sérieux problème en raison de la grande importance accordée aux subventions. Il faut d'ailleurs se demander si ces subventions encouragent les agriculteurs à se doter de nouvelles technologies qui

réduisent les coûts unitaires économiques (et pas uniquement financiers) de production, ou si les agriculteurs ne font qu'accroître leur production à des coûts marginaux plus élevés sur la courbe existante de l'offre sans changer leurs technologies. Même si les subventions peuvent inciter les agriculteurs à installer des équipements qui réduisent les coûts car elles réduisent le risque auquel ils sont confrontés en essayant de nouvelles technologies, on peut se poser la question suivante: les gouvernements pourront-ils éliminer progressivement ces subventions? La réponse à cette question est essentielle si l'on veut concevoir des stratégies de subvention d'intrants fiscalement viables.

A3: Tableau comparatif des recommandations formulées dans des rapports récents sur la volatilité des prix

THÈME	Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (2011)	Rapport inter-institutionnel pour le G20 sur la volatilité des prix alimentaires (2011)	Rapport de M. Tangermann pour le Centre international de commerce et de développement durable (2011)	Rapport Foresight (2011)
<p>Considérations générales sur les réponses politiques</p>	<p>- Ce rapport donne plusieurs explications concernant les hausses des prix des produits alimentaires et la volatilité accrue de ces prix, deux phénomènes qui sont étroitement liés. Les gouvernements ont des motifs d'être préoccupés par ces problèmes et de bonnes raisons d'agir.</p> <p>- Il faut bien comprendre l'ampleur des bouleversements qui se produisent actuellement afin que les politiques publiques mises en oeuvre pour y répondre ne privilégient pas uniquement le court terme mais s'inscrivent également dans le long terme en vue d'établir durablement des systèmes alimentaires résilients et ouverts à tous les acteurs concernés.</p> <p>- Ce rapport formule des recommandations concernant les rôles que pourraient jouer le CSA, ses membres et ses participants dans toutes les questions examinées ci-dessous.</p>	<p>- Les organisations internationales qui ont préparé ce rapport sont invitées à continuer de collaborer avec le G20 pour élaborer plus avant les recommandations et, le cas échéant, les appliquer.</p> <p>- Le CSA devrait être chargé du suivi général de l'application de ces recommandations.</p>	<p>- Il n'y a pas de moyen efficace d'intervenir contre le comportement des prix sur les marchés mondiaux des produits agricoles (il n'existe pas de remède contre cette maladie).</p> <p>- Les gouvernements devraient convenir qu'il est futile de lutter contre le phénomène de la volatilité des prix agricoles et nécessaire de prendre des mesures contre les incidences négatives des flambées extrêmes des prix.</p>	
<p>Innovation (recherche et développement, éducation, transfert de technologie)</p>	<p>- De nouveaux investissements publics sont nécessaires dans la recherche et le développement.</p> <p>- Il est recommandé d'accroître d'une manière importante le financement de la recherche et du développement agricoles au niveau mondial. Le renforcement du processus de réforme actuel du GCRAI et le soutien apporté aux systèmes de recherche nationaux contribueront à l'élaboration de solutions à long terme</p>	<p>- Améliorer les systèmes d'innovation dans les domaines de l'agriculture et de l'alimentation en privilégiant les investissements publics et privés dans la recherche et le développement scientifiques, le transfert de technologies ainsi que les services de conseil, de formation et d'éducation, et veiller à ce que les pratiques qui donnent de bons résultats soient généralisées.</p> <p>- Renforcer le réseau du GCRAI afin de</p>		

THÈME	Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (2011)	Rapport inter-institutionnel pour le G20 sur la volatilité des prix alimentaires (2011)	Rapport de M. Tangermann pour le Centre international de commerce et de développement durable (2011)	Rapport Foresight (2011)
Innovation (recherche et développement, éducation, transfert de technologie)	<p>pour lutter contre l'insécurité alimentaire, dans le contexte, notamment, de la dégradation des terres, de la pénurie d'eau et du changement climatique.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les centres nationaux et internationaux de recherche agronomique doivent encourager la création de nouvelles variétés ainsi que la recherche concernant l'exploitation maximale de la biomasse dans des systèmes de production agricole diversifiés. - La collaboration entre les centres internationaux de recherche agronomique et les organisations qui prônent l'agroécologie doit être encouragée. 	<p>favoriser l'innovation technologique et la diffusion mondiale de la technologie, afin notamment d'améliorer la productivité dans les pays moins développés en tenant compte des besoins des petits exploitants et des agricultrices.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contribuer au développement des technologies et prendre des mesures incitatives appropriées pour traiter les problèmes spécifiques que posent le changement climatique et l'utilisation des ressources durables (terres et eaux). 		
Stratégies nationales de sécurité alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> - Les gouvernements devraient envisager l'élaboration de programmes de stratégie pour la sécurité alimentaire aux niveaux national et régional comprenant des politiques visant à réduire et gérer la volatilité des prix et à s'y adapter. - Pour être efficace, ce processus devra être ouvert à de nombreux acteurs. - Le CSA devrait encourager et appuyer l'élaboration de stratégies nationales de sécurité alimentaire ou l'examen de celles qui existent dans chaque État membre. Cela suppose également de renforcer les capacités humaines et institutionnelles qui permettent de développer, de mettre en oeuvre et d'assurer le suivi de la sécurité alimentaire. Il conviendrait de créer une structure de coordination nationale intersectorielle comprenant des représentants de la société civile et des organisations d'agriculteurs pour coordonner la mise en oeuvre des stratégies nationales. - Il faudrait combiner les instruments 	<ul style="list-style-type: none"> - Appuyer les stratégies nationales de sécurité alimentaires qui sont élaborées et mises en oeuvre par les pays, reposent sur des données objectives et tiennent compte de la société civile et des organisations d'agriculteurs. À cet égard, assurer le suivi des engagements pris lors des G20 précédents, notamment au Sommet de Pittsburgh, pour financer le Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire. 		

THÈME	Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (2011)	Rapport inter-institutionnel pour le G20 sur la volatilité des prix alimentaires (2011)	Rapport de M. Tangermann pour le Centre international de commerce et de développement durable (2011)	Rapport Foresight (2011)
Stratégies nationales de sécurité alimentaire (suite)	<p>nombreux et très divers qui existent actuellement (tels que ceux qui sont identifiés dans ce rapport, notamment la protection sociale) afin d'obtenir un impact maximum et d'adapter la stratégie de sécurité alimentaire de chaque pays en particulier.</p> <p>Il est recommandé de dresser une typologie des pays et des groupes vulnérables. Celle-ci pourrait aider les responsables des politiques à choisir les instruments les mieux adaptés en tenant compte notamment des différentes phases du cycle de la vie humaine.</p>			
Investissement	<ul style="list-style-type: none"> - Un investissement stable et à long terme dans l'agriculture est une condition nécessaire pour être en mesure de relever les défis posés par la sécurité alimentaire et éviter la répétition des crises alimentaires. - Parallèlement aux investissements dans l'agriculture écologique, les gouvernements nationaux doivent renforcer les capacités locales et la résilience du système de production alimentaire. - Quel que soit son niveau, l'investissement doit respecter la pluralité des connaissances, notamment celles des femmes et des populations indigènes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Augmenter l'investissement public (aide publique au développement et gouvernements nationaux) dans l'agriculture des pays en développement et dans des activités étroitement liées à la croissance de la productivité agricole telles que les institutions agricoles, les services de vulgarisation, les routes, les ports, l'énergie, le stockage, les systèmes d'irrigation et les technologies de l'information et de la communication et, le cas échéant, lier l'investissement public à l'établissement de partenariats durables entre le secteur public, le secteur privé et la société civile. - Créer un environnement favorable aux agriculteurs et à d'autres acteurs du secteur privé pour mobiliser des investissements qui ne dépendent pas de l'aide publique au développement et de la dépense publique, afin d'augmenter la productivité et la capacité d'adaptation, qui sont deux facteurs cruciaux pour la sécurité alimentaire. Pour atteindre le niveau d'investissement nécessaire du 		

THÈME	Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (2011)	Rapport inter-institutionnel pour le G20 sur la volatilité des prix alimentaires (2011)	Rapport de M. Tangermann pour le Centre international de commerce et de développement durable (2011)	Rapport Foresight (2011)
Investissement (suite)		secteur privé, les pays les moins développés devront en particulier faciliter la mise en place de systèmes de gouvernance et d'institutions efficaces, de conditions macroéconomiques stables, de politiques structurales adaptées et de services publics performants tout en privilégiant la valorisation du capital humain.		
Informations sur les marchés agricoles	<p>- La crise alimentaire récente montre qu'il existe une possibilité et un besoin de réduire la fréquence et la gravité des crises alimentaires en améliorant la gestion de l'information, l'apprentissage et la coordination des interventions des politiques au niveau mondial. Le CSA pourrait jouer un rôle important dans les trois domaines.</p> <p>- Des systèmes d'information plus efficaces et transparents sont essentiels pour prendre des décisions liées à l'application des politiques et à la gestion des stocks.</p> <p>- Le Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS) proposé par le rapport des organisations internationales pour le G20 est une initiative qu'il faut saluer.</p> <p>- Il est recommandé que le système AMIS soit élargi afin de fournir des informations sur d'autres produits alimentaires que les céréales et englobe également les produits de l'élevage et de la pêche.</p> <p>- Le CSA pourrait jouer un rôle dans la création du système AMIS proposé par le G20.</p>	<p>-Créer le Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS) pour diffuser des informations en temps utile sur la production alimentaire, la consommation et les stocks; suivre et analyser les conditions actuelles et les évolutions des politiques dans les principaux marchés, et établir des rapports à ce sujet; encourager le partage d'informations, améliorer la fiabilité des données, accroître la transparence et mettre en oeuvre un système mondial d'alerte rapide; améliorer les systèmes régionaux ou nationaux afin d'assurer le suivi des stocks, de la production, des prévisions (en améliorant la modélisation et les prévisions météorologiques), de la sécurité et de la vulnérabilité nutritionnelles et alimentaires, en vue d'améliorer les systèmes d'alerte rapide dans les pays et régions en développement qui sont vulnérables.</p>	<p>- Les informations relatives à l'évolution des marchés devraient être optimales et totalement transparentes, ce qui permettrait de prendre des décisions rationnelles à tous les niveaux (par exemple d'être capable de faire la distinction entre une explosion des prix et un changement fondamental des conditions de marché).</p>	<p>Améliorer l'évaluation des stocks publics et privés et diffuser des informations de meilleure qualité (rôle de la FAO, de l'OCDE, de la Commission européenne et/ou d'autres organes internationaux).</p>

THÈME	Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (2011)	Rapport inter-institutionnel pour le G20 sur la volatilité des prix alimentaires (2011)	Rapport de M. Tangermann pour le Centre international de commerce et de développement durable (2011)	Rapport Foresight (2011)
Informations sur la sécurité alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> - Le système AMIS doit également comprendre des informations précises et désagrégées sur la faim pouvant contribuer à l'instauration de la sécurité alimentaire. - Les gouvernements ont besoin de systèmes d'information pour être en mesure d'évaluer la faim et la malnutrition (analogues aux évaluations de la pauvreté) et de fournir une alerte rapide en cas de perturbations (notamment lorsque les variations de prix enregistrés sur les marchés mondiaux provoquent une volatilité des prix sur les marchés locaux). Ils ont également besoin de capacités pour élaborer les politiques nécessaires et les mettre en oeuvre avec la participation des donateurs. - Le CSA pourrait orienter et superviser l'élaboration d'un cadre pour collecter et stocker des informations, fournir des analyses et mettre au point des systèmes d'alerte précoce qui assurent un suivi des menaces pour la sécurité alimentaire, notamment la volatilité des prix. 	<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer les systèmes régionaux ou nationaux afin d'assurer le suivi de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (dans le cadre du système AMIS susmentionné). 		
Intervention rapide	<ul style="list-style-type: none"> Le rapport souligne le rôle que pourrait jouer le CSA dans la coordination des mesures politiques. - Le CSA pourrait jouer un rôle dans le Forum pour une intervention rapide proposé par le G20. 	<ul style="list-style-type: none"> - Etablir un Forum pour une intervention rapide s'appuyant sur le système AMIS proposé pour promouvoir la coordination et la cohérence des politiques en temps de crise. 		
Marchés à terme	<ul style="list-style-type: none"> - Des mesures doivent être prises pour renforcer la transparence des marchés à terme et la réglementation concernant la spéculation. - Le premier train de mesures adoptées par les pays où se trouvent des bourses des principaux produits de base pourrait 	<ul style="list-style-type: none"> - Il est nécessaire d'améliorer l'information et la transparence dans les marchés de gré à gré et à terme et d'encourager l'application de règles appropriées afin de renforcer leur rôle économique en tenant compte de la nécessité d'harmoniser les échanges afin d'éviter l'arbitrage réglementaire. 	<ul style="list-style-type: none"> - Une amélioration des marchés à terme est souhaitable mais ne suffira pas à supprimer la volatilité des marchés. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de preuves tangibles pour ou contre des mesures de limitation des positions spéculatives sur les marchés. - Examiner les solutions relatives au développement des marchés d'options et à

THÈME	Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (2011)	Rapport inter-institutionnel pour le G20 sur la volatilité des prix alimentaires (2011)	Rapport de M. Tangermann pour le Centre international de commerce et de développement durable (2011)	Rapport Foresight (2011)
Marchés à terme (suite)	avoir pour but de renforcer la transparence en exigeant que la majorité des contrats de produits agricoles fassent l'objet d'échanges et de compensations et en fixant des limites plus basses pour les acteurs non-commerciaux.	<ul style="list-style-type: none"> - Des propositions de changement pourraient être envisagées dans la mesure où les ministres des finances des pays membres du G20 et les gouverneurs des banques centrales, entre autres, examinent actuellement les moyens d'exercer un contrôle réglementaire de tous les marchés financiers et pas uniquement des marchés des produits agricoles. - Appuyer les efforts déployés par les États-Unis d'Amérique, la Commission européenne et d'autres pour que les marchés à terme soient plus transparents et efficaces. 		terme, et à leur accès.
Commerce et marchés	<ul style="list-style-type: none"> - Les gouvernements devraient continuer de privilégier la mise en place d'un système commercial multilatéral fondé sur des règles, transparent et responsable. Cependant, ces règles doivent donner une place plus importante aux préoccupations des politiques publiques concernant la sécurité alimentaire, et mieux tenir compte de l'hétérogénéité des États membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ainsi que des besoins spéciaux des pays ou des groupes sociaux pauvres et vulnérables. - Les actions envisageables consistent à renforcer les disciplines internationales contre les restrictions des exportations, conserver les mesures de protection contre les pics d'importation, prendre des mesures pour mieux s'assurer que les acteurs commerciaux respectent les obligations contractuelles, et exempter les interventions dont le but véritable est d'apporter une aide alimentaire en cas 	<ul style="list-style-type: none"> - Les gouvernements des États membres du G20 assument leur rôle de chef de file dans les négociations qui se déroulent dans le cadre de l'Agenda de Doha pour le Développement (OMC) en prenant des mesures immédiates pour renforcer les disciplines internationales contre toutes les formes de restriction des importations et des exportations ainsi que les systèmes de soutien interne qui provoquent des distorsions des incitations à la production, découragent l'offre répondant à la demande et entravent le commerce international des produits agricoles et alimentaires. Plus particulièrement: <ul style="list-style-type: none"> - Améliorer dans une large mesure l'accès aux marchés tout en maintenant des protections appropriées pour les pays en développement, notamment les plus vulnérables; - Supprimer une grande partie des politiques de soutien interne (notamment dans les pays développés) qui ont des effets de distorsion sur le commerce; 	<ul style="list-style-type: none"> - Rien ne justifie les interventions sur les marchés dans les pays développés. - Dans les pays en développement, les gouvernements devraient s'efforcer d'éviter les interventions sur les marchés nationaux et internationaux (car elles sont coûteuses, non ciblées et perturbent les marchés internationaux). 	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption de politiques agricoles davantage orientées vers les marchés dans chaque pays. - Libéralisation accrue du commerce agricole. - Rectifier les règles actuelles de l'OMC, qui sont déséquilibrées, en traitant notamment les problèmes des taxes prélevées sur les exportations et les restrictions quantitatives frappant les exportations. - Améliorer la réglementation des marchés des capitaux, du travail et fonciers.

THÈME	Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (2011)	Rapport inter-institutionnel pour le G20 sur la volatilité des prix alimentaires (2011)	Rapport de M. Tangermann pour le Centre international de commerce et de développement durable (2011)	Rapport Foresight (2011)
Commerce et marchés (suite)	<p>d'urgence (les pratiques liées à l'aide alimentaire devraient continuer également de faire l'objet de réformes).</p> <p>- Il conviendrait d'examiner les règles s'appliquant aux pays à déficit vivrier et à faible revenu.</p>	<p>- Éliminer les subventions aux exportations.</p> <p>En tenant compte des règles de l'OMC existantes ainsi que de la situation actuelle des négociations conduites dans le cadre de l'Agenda de Doha pour le Développement, les gouvernements des États membres du G20 doivent:</p> <p>- Élargir, renforcer et faire appliquer les processus de notification et de consultation actuellement en vigueur à l'OMC. L'intention d'imposer une restriction à des exportations devrait être notifiée avant que celle-ci prenne effet et un processus de concertation « accéléré » pourrait être mis en place afin d'étudier si la mesure peut être évitée et comment. La concertation devrait être permanente afin que la mesure, dès qu'elle est appliquée, soit supprimée le plus tôt possible.</p>		
Restrictions des exportations en cas de crise alimentaire	<p>- Le renforcement de la discipline interdisant les restrictions des exportations fait partie des mesures à examiner.</p> <p>- Appels à la mise en place de règles plus strictes contre les restrictions des exportations, notamment l'obligation de les notifier au préalable et de ne les utiliser que d'une manière temporaire.</p>	<p>- Élaborer une définition opérationnelle d'une situation de pénurie alimentaire critique qui pourrait justifier l'examen d'une mesure de restriction des exportations. Une restriction des exportations pourrait être définie comme une mesure temporaire prise en dernier ressort. Elle ne serait autorisée qu'après épuisement d'autres mesures, notamment la mise en place de filets de sécurité pour les plus pauvres, et compte tenu, en particulier, des besoins de sécurité alimentaire des pays les moins développés et des pays en développement qui sont importateurs nets.</p> <p>- Les gouvernements des États membres du G20 confirment les engagements pris aux sommets de L'Aquila et de Rome et</p>	<p>- L'Accord international sur les céréales (AIC) vise à protéger les pays importateurs lorsque des restrictions des exportations sont imposées.</p> <p>- La protection des marchés nationaux aggrave la volatilité sur les marchés internationaux.</p> <p>- Négocier des disciplines plus efficaces à l'OMC contre les taxes, restrictions et interdictions frappant les exportations.</p>	<p>- Rectifier les règles actuelles de l'OMC, qui sont déséquilibrées, en traitant notamment les problèmes des taxes prélevées sur les exportations et les restrictions quantitatives frappant les exportations.</p>

THÈME	Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (2011)	Rapport inter-institutionnel pour le G20 sur la volatilité des prix alimentaires (2011)	Rapport de M. Tangermann pour le Centre international de commerce et de développement durable (2011)	Rapport Foresight (2011)
Restrictions des exportations en cas de crise alimentaire (suite)		<p>appellent tous les pays à ne pas appliquer de restrictions des exportations et/ou de taxes extraordinaires concernant les achats, notamment par le PAM, de denrées alimentaires destinées à l'aide humanitaire, afin que ces denrées puissent être exportées et/ou transiter quelles que soient les interdictions, les restrictions ou les taxes extraordinaires imposées; et ils sont résolu à défendre cet engagement et cet appel devant l'Assemblée générale de l'ONU et l'OMC.</p>		
Biocarburants	<p>- Compte tenu des rôles importants joués par les biocarburants dans l'utilisation des produits alimentaires à des fins énergétiques, le CSA devrait demander aux gouvernements de supprimer les quotas d'incorporation de biocarburants ainsi que les subventions et les droits concernant la production et la transformation des biocarburants.</p>	<p>- Les gouvernements des États membres du G20 suppriment les dispositions des politiques nationales actuelles qui prévoient de subventionner (ou de rendre obligatoire) la production ou la consommation de biocarburants. Parallèlement, les gouvernements doivent:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ouvrir les marchés internationaux de telle sorte que les carburants renouvelables et les matières premières puissent être produits là où cela est justifié du point de vue économique, environnemental et social, et échangés plus librement. - Accélérer la recherche scientifique pour trouver de nouveaux moyens de réduire les émissions de carbone et d'améliorer la viabilité et la sécurité énergétique. - Encourager une utilisation plus efficace de l'énergie, notamment dans l'agriculture elle-même, sans surexploiter des ressources finies, surtout celles qui sont nécessaires pour la production alimentaire. - Faute d'une suppression des politiques de soutien, les gouvernements des États membres du G20 devraient élaborer des 	<p>- Contrats d'option permettant de réaffecter les produits agricoles utilisés comme matières premières pour la production de biocarburants en cas de crise alimentaire mondiale.</p>	<p>- Des obligations flexibles concernant l'incorporation de biocarburants pourraient stabiliser le marché.</p>

THÈME	Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (2011)	Rapport inter-institutionnel pour le G20 sur la volatilité des prix alimentaires (2011)	Rapport de M. Tangermann pour le Centre international de commerce et de développement durable (2011)	Rapport Foresight (2011)
Biocarburants (suite)		plans d'urgence afin d'ajuster (au moins temporairement) les politiques qui stimulent (ou rendent obligatoire) la production ou la consommation de biocarburants lorsque les marchés mondiaux sont soumis à des tensions et que les disponibilités alimentaires se réduisent dangereusement.		
Protection sociale et assistance	<p>- Il conviendrait de mettre en place des politiques et des instruments pour faire face à la volatilité des prix avant que les chocs ne se produisent ainsi que des règles d'engagement claires.</p> <p>- Il faudra mettre en place une politique de transferts gratuits pour assurer la survie des plus pauvres parmi les pauvres, c'est-à-dire ceux qui n'ont aucun espoir de surmonter la pauvreté. Il s'agit là d'une responsabilité collective.</p> <p>- Les ménages pauvres qui comprennent des adultes économiquement actifs et des jeunes enfants peuvent participer à des programmes de transferts conditionnels (filets de sécurité axés sur les activités productives, transferts monétaires assortis de conditions, etc.).</p> <p>- Les programmes de protection sociale devraient pouvoir prendre en compte la capacité d'adaptation des populations non pauvres mais vulnérables en temps de crise, afin de limiter la probabilité que les chocs des prix n'entraînent l'aggravation et l'extension de la pauvreté.</p>	<p>- Un code de conduite sera élaboré par les organisations internationales afin d'assurer la libre circulation des denrées alimentaires de l'aide humanitaire, d'accroître la responsabilité et la transparence, de renforcer l'architecture mondiale de sécurité alimentaire et d'éviter les effets négatifs sur les marchés.</p> <p>- Les gouvernements des États membres du G20 apportent un soutien à long terme aux efforts des organisations humanitaires visant à aider les pays touchés par les crises afin qu'ils puissent accéder d'une manière fiable et prévisible aux financements nécessaires (par exemple à des mécanismes d'achats anticipés).</p> <p>- Les gouvernements des États membres du G20 contribuent en permanence à l'établissement de mécanismes internationaux établis et efficaces visant à aider les pays en développement à faible revenu pendant les crises dues à une flambée des prix, notamment des mécanismes tels que l'octroi, par les institutions financières internationales, de financements assortis de conditions.</p> <p>- Les gouvernements des États membres du G20 contribuent à la mise en place, dans les pays, de filets de sécurité appropriés, ciblés, économiques, efficaces et pouvant être renforcés le cas échéant,</p>	<p>- Mise en place d'un mécanisme de financement des importations de produits alimentaires.</p> <p>- Les pays en développement devraient mettre en place des programmes de protection sociale et des plans d'urgence sur la manière de les appliquer en temps de crise.</p> <p>- Création d'un fonds de financement des programmes de protection sociale lorsqu'ils sont à court de ressources.</p>	<p>- Créer une réserve alimentaire d'urgence et un mécanisme de financement pour le PAM afin d'aider les pays à faible revenu qui doivent faire face à l'accroissement soudain des prix des produits alimentaires importés lorsque des flambées des prix se produisent.</p> <p>- Élaborer des programmes de protection sociale (pour les populations pauvres des pays à faible revenu, en particulier les urbains pauvres qui ne peuvent pas produire leur nourriture).</p> <p>- Le PAM ou des ONG importantes bénéficiant d'un appui public doivent continuer à protéger les populations en fournissant des ressources alimentaires d'urgence lorsque les pays ne veulent pas ou ne souhaitent pas mettre en place des filets de sécurité pour l'alimentation.</p>

THÈME	Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (2011)	Rapport inter-institutionnel pour le G20 sur la volatilité des prix alimentaires (2011)	Rapport de M. Tangermann pour le Centre international de commerce et de développement durable (2011)	Rapport Foresight (2011)
Protection sociale et assistance (suite)		en s'assurant qu'ils disposent de ressources suffisantes, qu'ils participent à l'amélioration de la nutrition et qu'ils sont liés aux systèmes de réserves alimentaires et de distribution de vivres dans les situations d'urgence, proposés au niveau régional.		
Stocks	<p>- Le contexte actuel est différent de celui qui prévalait antérieurement. Il est donc recommandé que le CSA continue d'examiner les formes de coopération internationale concernant les stocks alimentaires mondiaux et la sécurité alimentaire, y compris l'élaboration de lignes directrices visant à rendre plus efficace la gestion de ces stocks.</p> <p>- Il est indispensable de disposer de systèmes d'information transparents et améliorés pour prendre des décisions de politiques et de gérer les stocks. Le système AMIS proposé par le rapport des organisations internationales pour le G20 est une initiative qu'il faut saluer.</p>	<p>- Reconnaissant que les pays eux-mêmes sont les premiers responsables en la matière, les gouvernements des États membres du G20 fournissent un appui lorsqu'il est nécessaire d'accroître les capacités de mise en oeuvre des systèmes de réserves alimentaires d'urgence.</p> <p>- Les gouvernements des États membres du G20 aident le Programme alimentaire mondial à développer, d'ici la fin 2011, un système économique et efficace de petites réserves alimentaires d'urgence bien positionnées d'un point de vue stratégique.</p>	<p>- Les stocks tampons et les réserves virtuelles ne fonctionnent pas car il est impossible d'identifier les prix de déclenchement appropriés.</p> <p>- La constitution de stocks physiques a un rôle à jouer, mais il ne peut être que minime compte tenu du coût des réserves. Trois catégories de réserves seraient envisageables et justifiées: les réserves nationales d'urgence dans les pays importateurs; les réserves internationales d'urgence décentralisées et administrées par une organisation internationale; la constitution de réserves de céréales dans le cadre de l'Accord international sur les céréales, afin de répondre à une pénurie dans un pays exportateur.</p>	<p>- Les stocks publics d'intervention sont confrontés à des problèmes mais ils peuvent néanmoins jouer un rôle aux niveaux national ou régional.</p> <p>- Les réserves virtuelles posent de nombreux problèmes.</p>
Gestion des risques	<p>- Deux catégories de politiques et de programmes peuvent être envisagées au niveau national pour résoudre les problèmes de volatilité liés à la sécurité alimentaire. La première vise à stabiliser les prix, la seconde à réduire l'incidence de la volatilité des prix sur les revenus et le pouvoir d'achat. Les instruments politiques et programmatiques peuvent être divisés en trois groupes: instruments axés sur les marchés, interventions</p>	<p>- Les gouvernements des États membres du G20 soutiennent la montée en puissance des efforts visant à fournir des solutions de gestion des risques efficaces et fondées sur les marchés aux ménages vulnérables (y compris les producteurs), aux communautés et aux gouvernements.</p> <p>- Les gouvernements des États membres du G20 soutiennent le développement d'un éventail élargi de services de gestion</p>	<p>- Les gouvernements devraient élaborer un cadre juridique et institutionnel ainsi qu'une infrastructure physique permettant aux acteurs commerciaux privés de gérer les risques (mais les gouvernements devraient éviter de compenser les incidences de la volatilité normale des prix).</p> <p>- La communauté des donateurs internationaux peut fournir une aide</p>	<p>- Éviter les assurances récolte publiques.</p> <p>- Innover davantage dans ce domaine, au niveau des produits et des institutions, et donner un rôle plus important au secteur public – gouvernements nationaux et organisations multinationales – afin qu'il puisse contribuer à lancer</p>

THÈME	Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (2011)	Rapport inter-institutionnel pour le G20 sur la volatilité des prix alimentaires (2011)	Rapport de M. Tangermann pour le Centre international de commerce et de développement durable (2011)	Rapport Foresight (2011)
Gestion des risques (suite)	<p>directes de l'État et interventions des organisations de la société civile.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les pays doivent examiner quelles sont les combinaisons de mesures qui sont les mieux adaptées à leur situation particulière. - Les instruments axés sur les marchés, comme l'assurance et le crédit, peuvent être financés par la dépense publique, sous la forme d'investissements ou de subventions. 	<p>des risques fiscaux comprenant la couverture contre les fluctuations des prix des produits de base, des services de conseil pour renforcer les capacités internes de gestion des risques financiers, le financement du risque de catastrophe et la modernisation des services météorologiques.</p>	<p>aux pays et les aider à se préparer en temps de crise en contribuant à la création d'institutions et d'infrastructures pour gérer les risques liés au marché.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Des mesures visant à faciliter l'accès des agriculteurs au crédit peuvent être utiles lorsque le système bancaire présente des goulets d'étranglement. - Dans les pays développés, les agriculteurs peuvent bénéficier d'aménagements fiscaux (par exemple l'échelonnement de leurs revenus sur plusieurs années). 	<p>de nouveaux programmes, développer des infrastructures et mettre en place des mécanismes d'exécution.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Faire mieux connaître les options disponibles pour une meilleure gestion des risques.
Incorporation des externalités associées à la production alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> - Il faut profiter du fait que les prix alimentaires sont élevés pour prôner une internalisation des externalités afin d'inciter les acteurs économiques à améliorer l'efficacité des systèmes de production. - Il est recommandé que cette question soit examinée lors des débats relatifs à la sécurité alimentaire. Des recherches plus poussées sont nécessaires pour connaître la nature des incitations et les évaluer. 			
Limiter la demande alimentaire dans les pays développés	<ul style="list-style-type: none"> - Les gouvernements doivent examiner les mesures d'incitation pouvant contribuer à réduire les pertes dans le système alimentaire, notamment les pertes après récolte. 			
Coordination des politiques	<ul style="list-style-type: none"> - Le CSA devrait s'assurer que les informations sur la sécurité alimentaire sont bien gérées et que la coordination des interventions des politiques au niveau mondial est efficace. - Le CSA devrait coordonner les mesures adoptées à court et long terme pour lutter contre les flambées des prix alimentaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Le G20 doit appuyer les propositions formulées dans le présent rapport pour améliorer la coordination des politiques liées à la volatilité des prix alimentaires, tirer parti des institutions et des réseaux existant tout en les développant, améliorer la coordination et la rapidité d'exécution afin de renforcer l'état de préparation, et 	<ul style="list-style-type: none"> - Toutes les mesures nationales et internationales doivent être bien coordonnées et former une réponse globale, cohérente et intégrée. - Ne pas créer de nouvelles institutions pour mettre en oeuvre la réponse multilatérale. 	

THÈME	Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (2011)	Rapport inter-institutionnel pour le G20 sur la volatilité des prix alimentaires (2011)	Rapport de M. Tangermann pour le Centre international de commerce et de développement durable (2011)	Rapport Foresight (2011)
Coordination des politiques (suite)	<p>(en tenant compte des entraves au commerce, de l'aide alimentaire, des subventions aux intrants, etc.).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il devrait également faire office de plateforme où les donateurs et les gouvernements s'engagent sur le long terme à investir dans la sécurité alimentaire, et d'organe où ces engagements sont suivis et appliqués. - Le CSA devrait contribuer à améliorer la coordination intergouvernementale, notamment en ce qui concerne les mesures d'urgence adoptées pour lutter contre la volatilité des prix. - Le CSA, en tant qu'organe suprême de gouvernance de la sécurité alimentaire mondiale, devrait stimuler et faciliter les débats et l'échange de connaissances sur les questions de sécurité alimentaire, et faire office de forum pour un débat plus ouvert sur la manière dont les règles du commerce agricole pourraient appuyer la sécurité alimentaire. - Le CSA devrait élaborer des codes de conduite sur les questions de sécurité alimentaire afin d'améliorer la coopération internationale. - Il conviendrait de conduire d'autres études sur la gouvernance mondiale en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire pour contribuer au Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition. 	<p>optimiser la coordination et la cohérence des politiques en période de crise.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le CSA devrait assumer la lourde tâche de suivre l'application de ces recommandations. 		

Volatilité des prix et sécurité alimentaire

Un rapport du

Groupe d'Experts de Haut Niveau

sur la Sécurité Alimentaire et la Nutrition

Juillet 2011



Secrétariat HLPE c/o FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy

Site web: www.fao.org/cfs/cfs-hlpe
E-mail: cfs-hlpe@fao.org