



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

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

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## TRENTIÈME CONFÉRENCE RÉGIONALE DE LA FAO POUR L'ASIE ET LE PACIFIQUE

Gyeongju, République de Corée, 27 septembre-1<sup>er</sup> octobre 2010

**EXPÉRIENCE ACQUISE ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS SUR LES  
POLITIQUES À MENER DANS LA RÉGION SUITE AUX CRISES  
ALIMENTAIRE ET FINANCIÈRE MONDIALES**

### Table des matières

	Paragraphes
I. Introduction	1 - 4
II. Impact de la flambée des prix des denrées alimentaires et de la crise économique sur certains pays asiatiques	5 - 43
III. Conséquences et enseignements tirés sur le plan politique	44 - 62
IV. Conclusions et recommandations	63 - 70

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse [www.fao.org](http://www.fao.org)



## I. Introduction

1. Entre 2006 et le début de l'été 2008, les cours des produits de base et des denrées alimentaires sur les marchés internationaux se sont établis à des niveaux jamais atteints depuis le début des années 70. Par conséquent, les prix intérieurs à la consommation et à la production ont augmenté – mais, globalement, pas autant que les cours internationaux – et le nombre de personnes touchées par l'insécurité alimentaire s'est considérablement accru. Bien que les cours internationaux des produits de base aient diminué depuis, les prix intérieurs des aliments de base demeurent élevés dans de nombreux pays de la région Asie et Pacifique. Selon les *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO: 2009-2018*, les prix agricoles se maintiendront en moyenne à des niveaux plus élevés sur le moyen terme qu'au cours de la dernière décennie, bien qu'ils soient en général inférieurs aux niveaux record atteints en 2008.

2. On observait tout juste l'amorce d'un repli des prix des denrées alimentaires lorsque la région a été frappée par la crise économique et financière mondiale qui a débuté en septembre 2008. Beaucoup craignaient que la croissance économique ne ralentisse considérablement, ce qui aurait entraîné un accroissement du chômage et du sous-emploi, une pression sur les salaires réels, un afflux de travailleurs venus des villes dans les campagnes et, au bout du compte, une augmentation de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté. Ces craintes n'étaient pas totalement fondées, en partie parce que les gouvernements de la région avaient tiré des enseignements de la crise économique asiatique de la fin des années 90 et qu'ils ont donc réagi vigoureusement avec des plans de relance, et en partie parce que les exportations ont connu un net regain.

3. Les économies de la région ont montré des signes clairs de reprise avec des taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) en hausse en 2009 et au début de 2010. Cependant, les perspectives macroéconomiques mondiales à moyen terme demeurent incertaines et l'on ne peut se permettre d'être complaisant.

4. Le présent document de travail contient les conclusions de l'étude analytique que le Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique a consacrée en 2009-2010 à neuf pays de la région et d'autres études menées récemment par la FAO et d'autres organisations internationales. L'accent y est mis sur la conjoncture mondiale et sur l'impact des crises « jumelles » sur ces pays; les solutions adoptées, notamment par la FAO, y sont décrites. Enfin, on s'est efforcé de tirer des leçons politiques de cette expérience et de formuler des recommandations propres à juguler de telles crises à l'avenir.

## II. Impact de la flambée des prix des denrées alimentaires et de la crise économique sur certains pays asiatiques

### *Flambée des prix des denrées alimentaires: origines et impact sur la sécurité alimentaire*

5. La flambée des prix des denrées alimentaires de 2006 à 2008 est survenue à la suite d'une longue période de baisse généralisée des cours réels des produits alimentaires sur les marchés internationaux: après avoir atteint des niveaux record en 1974, ils s'étaient repliés pour atteindre un plancher en 1999. Cette baisse a joué un rôle important dans la promotion de la sécurité alimentaire en rendant les denrées plus abordables pour les personnes pauvres. À partir de 2003, les cours des produits alimentaires ont connu une hausse qui s'est accélérée brutalement à partir de 2006<sup>1</sup>. De 2006 à juin 2008, l'indice (nominal) des prix des denrées alimentaires de la FAO a augmenté de 175 pour cent. L'une des caractéristiques remarquables de cette crise est le fait que les prix des principaux groupes de produits alimentaires, notamment les huiles et les graisses, les céréales, les produits laitiers,

---

<sup>1</sup> FAO (2008): La flambée des prix des denrées alimentaires: faits, perspectives, effets et actions requises, document élaboré par la Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale: les défis du changement climatique et des bioénergies, tenue à Rome du 3 au 5 juin 2008 (HLC/08/INF/1).

la viande et le sucre, ont connu une hausse brutale, certes à des moments différents selon les produits concernés. Par exemple, le prix international de référence du riz en valeur nominale a atteint plus de 1 000 USD la tonne à la fin de mai 2008, soit plus du triple de celui enregistré en mai 2006.

6. Bien que les causes de la flambée des prix des denrées alimentaires de 2006-2008 suscitent toujours le débat, l'explication la plus plausible est que tout était réuni pour provoquer un cataclysme: autrement dit, la crise n'était pas le fait d'un facteur unique, mais plutôt de la convergence de plusieurs facteurs<sup>2</sup>, en conjonction avec des décisions politiques de portée nationale et internationale, qui ont eu des retombées sur d'autres pays. À titre d'exemple, les interdictions d'exporter décidées par tel ou tel État ont provoqué l'escalade des prix des denrées alimentaires dans d'autres pays. Des recherches récentes ont également confirmé qu'une volatilité à long terme des prix réels des principales cultures était apparue ces dernières années et qu'elle était liée à la forte instabilité de la situation macroéconomique à l'échelle mondiale<sup>3</sup>.

7. Mais la cause profonde de la crise est ailleurs: à partir de 2000, la production céréalière n'est plus parvenue à suivre le rythme de l'utilisation des céréales (denrées alimentaires, fourrages et usages industriels) excepté en 2004, 2005 et 2008. Dans une certaine mesure, ce phénomène a pris de l'ampleur à partir de 2006, lorsque la demande de céréales s'est amplifiée en réponse à la demande croissante de biocarburants. Cependant, si l'offre ne pouvait augmenter aussi rapidement que la demande, c'est en grande partie parce que les investissements dans l'agriculture avaient été négligés par certains gouvernements et par la communauté internationale dans son ensemble. Ce facteur a été exacerbé par des pics de demande, principalement en raison de la sécheresse prolongée et exceptionnelle qu'a connue l'Australie et qui a entraîné une diminution considérable de la production de blé au cours de la première décennie de ce siècle.

8. En raison de l'inadéquation de l'offre à la demande de céréales, le ratio stocks/utilisation à l'échelle mondiale est tombé à son niveau le plus bas depuis des décennies. Par conséquent, les marchés des produits de base sont devenus nerveux et ont eu tendance à réagir brutalement à des événements inattendus, dont l'un des plus importants a été l'interdiction d'exporter du riz, imposée simultanément, au printemps 2008, par le Cambodge, la Chine, l'Inde et le Viet Nam. Cette décision a vraisemblablement suscité la panique des marchés du riz et entraîné l'augmentation du prix de référence du riz thaïlandais au-delà de 1 000 USD la tonne à la fin de mai 2008.

9. Parallèlement, la forte croissance économique a entraîné une hausse importante et généralisée des cours du pétrole et des produits de base, avec pour conséquence une diminution des profits des agriculteurs proportionnelle à l'augmentation des coûts de production, imputable en particulier au renchérissement des engrais et du gazole. La montée des cours du pétrole a également eu pour effet d'accroître le coût des transports et, par là même, les prix CAF<sup>4</sup> des céréales vivrières.

10. Tout porte à croire que, même si la spéculation a peut-être joué un rôle, il est peu probable qu'elle ait été l'une des causes principales de la hausse des prix, pour les raisons énumérées en détail par Headey et Fan (2008).

11. Un autre facteur est communément invoqué pour expliquer ces hausses de prix: l'augmentation rapide de la demande de denrées alimentaires en Inde et en Chine. Mais cette hypothèse peut être écartée car, si elle était correcte, la demande de céréales – quel que soit l'usage auquel elles auraient été destinées (alimentation, fourrage, industrie, etc.) – aurait dû augmenter plus rapidement dans ces deux pays que dans le reste du monde. Or, les données dont on dispose montrent qu'à partir de 1995, l'utilisation des céréales a connu un essor plus rapide dans le reste du monde

---

<sup>2</sup> Voir, par exemple, *Anatomy of a crisis: the causes and consequences of surging food prices*, de Headey D. et Fan S., in *Agricultural Economics* 39, supplément 375–391 (2008), ou *Food Price Surges: Possible Causes, Past Experience, and Longer Term Relevance*, de N. Alexandratos, in *Population Dev Rev* 34(4), pp. 663-69. (2008)..

<sup>3</sup> Voir, par exemple, *Policies to end the crisis while paving the way to sustained recovery*, in *Perspectives de l'économie mondiale* - octobre 2009, pp. 61-63, FMI (2009).

<sup>4</sup> CAF est l'abréviation de coût, assurance, fret: il s'agit du prix au débarquement; il englobe le prix des marchandises constitutives du chargement et l'assurance, ainsi que tous les frais de transport.

qu'en Chine et en Inde réunies. Par conséquent, la hausse généralisée des prix des céréales ne saurait être imputée à ces deux seuls pays<sup>5</sup>.

12. Pour toutes ces raisons, les prix alimentaires sur les marchés internationaux ont flambé entre 2006 et le début de l'été 2008. L'évolution des cours internationaux n'a d'impact sur la production et la consommation que si elle rejaillit sur les prix intérieurs: les ménages, y compris agricoles, réagissent aux prix intérieurs et non aux cours internationaux. C'est pourquoi il est important de déterminer dans quelle mesure les hausses des cours internationaux se sont répercutées sur les prix intérieurs. Il est impossible de formuler une réponse globale à cette question, qui s'applique à l'ensemble des produits de base, mais on dispose de certaines données en ce qui concerne les céréales.

13. Si l'on s'en tient au marché du riz, les deux États qui ont le mieux réussi à empêcher les cours internationaux élevés d'avoir une incidence sur les prix intérieurs sont la Chine et l'Inde. Dans ces deux pays, les données ne mettent en évidence aucune hausse brutale des prix du riz en réponse au triplement des cours internationaux. Les prix intérieurs de cette céréale n'ont augmenté que de 20 à 30 pour cent entre mai 2006 et mai 2008.

14. Le Cambodge, la Thaïlande et le Viet Nam se situent à l'autre extrême, compte tenu de leur statut de gros exportateurs de riz. Entre mai 2006 et mai 2008, les prix intérieurs du riz ont été multipliés par 2,5 au Cambodge et en Thaïlande, et ils ont doublé au Viet Nam.

15. Pour ce qui est des autres pays concernés par l'étude, entre mai 2006 et mai 2008, les prix intérieurs du riz ont plus que doublé au Sri Lanka, augmenté d'environ 80 pour cent au Bangladesh, de près de 50 pour cent aux Philippines et de quasiment 30 pour cent à Katmandou (Népal).

16. On peut en conclure que les hausses des cours internationaux se sont répercutées sur les prix intérieurs, mais pas intégralement<sup>6</sup>. Cela est principalement dû au fait que la plupart des monnaies asiatiques se sont appréciées face au dollar au cours de cette période – les prix exprimés en monnaies nationales n'ont donc pas augmenté dans la même proportion que les prix en dollars. Il y a aussi une autre explication à ce phénomène: la plupart des pays asiatiques ont explicitement mis en place des politiques visant à stabiliser les prix des aliments de base locaux à des niveaux inférieurs aux cours internationaux, notamment en interdisant les exportations de tels aliments, ce qu'ont fait la Chine, l'Inde et même le Cambodge entre mars et juillet 2008.

17. Notons que les prix de production pour le marché intérieur et les prix à la consommation ont augmenté d'un pourcentage similaire en réaction à la hausse des cours internationaux, comme l'a montré une autre étude<sup>7</sup> de la FAO portant sur 46 pays en développement du monde entier.

18. Après avoir établi que les hausses des cours internationaux avaient entraîné une augmentation des prix à la consommation et à la production au plan intérieur, nous devons évaluer l'impact de la hausse des prix alimentaires sur le bien-être des ménages. Il n'est pas le même pour les acheteurs nets et pour les vendeurs nets de denrées alimentaires. Lorsque les prix du marché sont plus élevés, les acheteurs nets sont perdants (si leur revenu monétaire ne change pas) tandis que les vendeurs nets sont gagnants. Les ménages agricoles autonomes ne sont ni gagnants ni perdants. Dans les pays asiatiques en développement, de larges segments de la population sont des acheteurs nets de produits alimentaires. C'est évidemment le cas des citadins, mais bien souvent aussi, au sein de la population rurale, celui des agriculteurs sans terre et des petits exploitants.

---

<sup>5</sup> Cependant, on peut avancer une autre hypothèse: l'utilisation accrue de céréales dans le reste du monde s'expliquerait par la nécessité de nourrir les animaux qui devaient servir à produire la viande destinée à l'exportation vers la Chine et l'Inde. Pour trancher cette question, il suffit de démontrer que ces deux pays sont des exportateurs nets de viande et de produits carnés, et plusieurs éléments permettent de l'affirmer.

<sup>6</sup> Il en a été de même pour des produits de base autres que le riz: l'évolution générale des cours internationaux s'est partiellement transmise aux prix intérieurs.

<sup>7</sup> David Dawe et Cristian Morales-Opazo (2009): How Much Did Developing Country Domestic Staple Food Prices Increase During the World Food Crisis? How Much Have They Declined? Document de travail ESA n° 09-09. Division de l'économie agricole et du développement, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

19. Pour les acheteurs nets, l'ampleur de la perte découlant d'une hausse des prix des denrées alimentaires dépend de la proportion du revenu du ménage consacré à l'alimentation<sup>8</sup>, de la capacité des plus pauvres à acheter des variétés ou des denrées plus onéreuses, et de l'existence de programmes de protection sociale destinés à fournir de la nourriture aux personnes pauvres à des prix subventionnés ou à améliorer leurs revenus.

20. Pour les vendeurs nets, l'ampleur du gain consécutif à une hausse des prix des denrées alimentaires est faible si les agriculteurs ne bénéficient pas de ce prix plus élevé ou si le coût des facteurs de production, comme les engrais ou le carburant, augmente au même rythme que les prix alimentaires. Dans ce cas, on constate un bénéfice négligeable ou inexistant, et il n'y a pas d'incitation à produire davantage. Mais même dans le cas contraire, pour que la production augmente, les infrastructures de production et de commercialisation nécessaires à une hausse suivie de la production doivent déjà être en place. Par exemple, l'étude de cas portant sur le Cambodge souligne que « des contraintes bien connues empêchent l'amélioration des rendements au Cambodge, notamment la faible mécanisation, l'utilisation limitée des engrais, l'insuffisance de l'irrigation et la médiocrité des infrastructures ».

21. Cette étude montre que la flambée des cours des produits alimentaires de 2006-2008 a eu un impact négatif sur la majorité des ménages dans les neuf pays étudiés sans exception, car il s'agissait plutôt d'acheteurs nets de nourriture qui avaient dû réduire leurs dépenses alimentaires. Ainsi, l'étude de cas consacrée à Sri Lanka indique que les dépenses alimentaires totales des ménages ont baissé, bien que leurs achats de denrées de base aient augmenté de près de 60 pour cent. Cette diminution s'est faite au détriment des dépenses concernant les produits d'élevage, qui ont chuté de près de 20 pour cent. Les ménages ont réduit très légèrement leur consommation d'aliments de base et plus franchement celle des produits d'élevage, ce qui a eu des conséquences négatives sur la qualité de leur régime alimentaire.

22. L'évolution relative de la consommation au profit des denrées alimentaires de base observée à Sri Lanka met en évidence un aspect important des stratégies utilisées par les ménages afin de faire face à une hausse des prix: réduction de la consommation de produits issus de l'élevage, de la pêche et de l'horticulture au profit de denrées alimentaires moins prisées ou moins coûteuses. En général, on ne réduit la consommation d'aliments de base qu'en dernier ressort. Des stratégies similaires semblent avoir été mises en place dans d'autres pays, mais on ne dispose pas de données étayées et actualisées à ce sujet.

23. Dans les pays où les hausses des cours internationaux des denrées alimentaires ne se sont pas répercutées sur les prix intérieurs, leur impact a été atténué. Les efforts couronnés de succès du Gouvernement chinois pour contenir la hausse des prix intérieurs ont limité les dommages au niveau de la consommation locale. Le Gouvernement ayant également pris des mesures visant à prévenir l'augmentation des prix des engrais, l'impact final sur les vendeurs nets d'aliments a probablement été faible.

24. L'étude de cas consacrée au Viet Nam prouve qu'il est important de différencier l'impact d'une hausse des prix alimentaires sur l'économie nationale dans son ensemble de ses conséquences sur les ménages. Le Viet Nam est l'un des plus gros exportateurs de riz au monde. Près de 60 pour cent des agriculteurs étaient des vendeurs nets de nourriture en 2006 et, par conséquent, ils ont tiré profit de la hausse des prix alimentaires. Cependant, cette hausse a aggravé la situation de la majorité des ménages, même dans le delta du Mékong, principale région productrice de riz, celle aussi où la productivité est la plus élevée! En effet, la majorité des ménages (y compris non agricoles) du delta ne cultivent pas de riz. On peut toutefois avancer que des prix du riz élevés profitent au pays dans son ensemble, car ceux qui en bénéficient gagnent plus que les autres ne perdent.

---

<sup>8</sup> En 2008, elle avait déjà considérablement chuté, dans le prolongement de la crise alimentaire du milieu des années 70. Malgré tout, le cinquième le plus pauvre de la population cambodgienne consacre toujours les deux tiers de ses revenus à l'alimentation. Ce chiffre est plus faible dans les pays comme l'Indonésie, la Thaïlande et le Viet Nam, ce qui implique qu'il reste une marge de manœuvre pour protéger la consommation alimentaire en réduisant des dépenses qui sont peut-être moins essentielles.

25. On ignore quel a été l'impact à long terme de cette situation sur la consommation, car les données dont on dispose indiquent que les salaires nominaux ont progressivement été ajustés sur les hausses de prix des denrées alimentaires de base. L'étude de cas portant sur le Bangladesh montre, par exemple, que le salaire journalier nominal des ouvriers agricoles s'est accru en réaction à la hausse des prix alimentaires. Puis, lorsque ces prix ont chuté à la suite de la crise économique et financière mondiale, le « revenu en riz » a augmenté si fortement qu'un ouvrier agricole pouvait, avec son salaire d'une journée, acheter près de huit kilos de riz en mai 2009, contre quatre un an plus tôt<sup>9</sup>.

26. De même, l'étude de cas consacrée au Sri Lanka révèle que les salaires réels des employés des secteurs agricole, industriel et commercial ainsi que ceux des employés assujettis à des commissions salariales se sont accrus, mais que ceux des fonctionnaires ont généralement baissé, précisant toutefois que le lien entre les hausses des prix alimentaires et les salaires ne peut être établi avec certitude.

27. S'agissant de la sécurité alimentaire lors d'une crise, il est important de noter que la seule interrogation qui vaille est la suivante: les revenus s'ajustent-ils assez rapidement pour que le pouvoir d'achat de produits alimentaires soit préservé? En effet, la population doit satisfaire ses besoins alimentaires au quotidien et ne peut les décaler dans le temps.

### *Crise économique mondiale: impacts macroéconomiques*

28. À partir de septembre 2008, la crise financière mondiale et le glissement vers la récession ont fait craindre une nouvelle Grande Dépression. Mais pour les pays en développement de la région, la crise économique est demeurée un bouleversement externe dans la mesure où leurs secteurs financiers n'ont pas été touchés. Elle a cependant eu une incidence sur leur revenu national: i) baisse des recettes tirées des exportations de produits de base; ii) recul de l'investissement étranger direct (IED) et de l'investissement de portefeuille; iii) diminution des profits issus de secteurs comme le tourisme; iv) diminution des transferts de fonds internationaux (plusieurs données faisant toutefois état d'un certain degré de stabilité à cet égard)<sup>10</sup>.

29. Les pays étudiés peuvent être divisés en deux groupes: ceux dans lesquels on a enregistré un ralentissement brutal du taux de croissance du PIB, voire une baisse du PIB; ceux dans lesquels l'évolution à la hausse du PIB n'a cédé qu'un peu de terrain.

30. Deux pays ont enregistré une croissance négative en 2009: le Cambodge et la Thaïlande. Le cas du Cambodge est instructif. Ce pays a bénéficié d'un fort taux de croissance de son PIB réel (9,7 pour cent par an) entre 2001 et 2007, mais ce taux a ensuite brutalement chuté: il n'était plus que de 6,7 pour cent en 2008 et, selon les estimations, il a été négatif en 2009. Ce déclin s'explique essentiellement par la diminution sensible des exportations de vêtements (son principal produit d'exportation) à la suite de la récession qui a frappé les États-Unis (son principal débouché). Parallèlement, on a enregistré un net recul de l'IED, surtout en 2009. Cependant, l'aide publique au développement s'est maintenue à un niveau élevé et a contribué dans une large mesure à amortir le choc.

31. Dans les trois pays d'Asie qui connaissent la croissance la plus rapide, à savoir la Chine, l'Inde et le Viet Nam, les taux de croissance du PIB réel enregistrés en 2008 et 2009 étaient inférieurs de 1 à 2 points aux moyennes relevées de 2001 à 2007. D'autres pays (Bangladesh, Indonésie, Népal et Sri Lanka) connaissaient une croissance économique plus lente avant la crise: leurs taux de croissance ont eux aussi légèrement fléchi en 2008 et 2009. Il est intéressant de noter que, d'une manière générale, le taux de croissance du PIB réel de ces États, à l'exception de l'Indonésie, a été plus élevé en 2008 que pendant la période 2001-2007, peut-être en raison de facteurs qui leur étaient

---

<sup>9</sup> Cependant, en l'absence de données relatives au nombre de jours travaillés, il est difficile de déterminer si les ouvriers agricoles avaient des revenus plus élevés après la crise.

<sup>10</sup> On a également observé un impact sur les termes des échanges, mais nous n'avons pas abordé cet aspect abordé dans le présent document par souci d'éviter les digressions.

propres et qui ont compensé les effets négatifs de la crise mondiale – on songe par exemple au terme mis à des conflits internes violents au Népal et à Sri Lanka.

32. La crise ayant été par nature un choc extérieur, la contraction de la croissance dans les pays étudiés a été provoquée par la chute brutale des exportations, et souvent exacerbée par la baisse de l'IED. Les transferts de fonds et le tourisme, par exemple, n'ont pas été suffisamment importants pour être significatifs dans la plupart des pays en question. Cependant, les exportations ont rapidement rebondi et contribué ainsi à la reprise dans ces États.

33. Le cas de la Chine est également instructif. Entre octobre 2008 et mars 2009, la valeur de ses exportations mensuelles a baissé de plus de 50 pour cent. Puisque son ratio exportations/PIB était supérieur à 40 pour cent en 2007, une contraction brutale aurait dû avoir un impact sur le PIB. Pourtant, celui-ci n'a diminué que de façon négligeable. Les exportations ont fortement rebondi à partir du printemps 2009 et, en décembre de la même année, elles avaient presque retrouvé leur niveau d'octobre 2008. L'expérience de l'Inde a été semblable, même si son ratio exportations/PIB (24 pour cent) était bien inférieur à celui de la Chine.

34. Les plans de relance économique mis en place par les gouvernements de la région ont joué un rôle tout aussi important dans la reprise. C'est le Gouvernement chinois qui a annoncé le plan le plus ambitieux: 586 milliards d'USD pour 2009 et 2010. Cette mesure a été complétée par une série de dispositifs de relance mis en œuvre par les autorités locales, avec un financement total d'un montant supérieur à celui du plan mis en place par le gouvernement central, qui mettait pour sa part l'accent sur l'investissement, notamment dans l'agriculture.

35. En Inde, le plan de relance a pris essentiellement la forme de réductions d'impôts et de dégrèvements fiscaux qui ont représenté l'équivalent de 3,5 pour cent du PIB environ. Aucune disposition particulière ne concernait la promotion des investissements dans l'agriculture.

36. Au Viet Nam, un plan de relance correspondant à 12 pour cent du PIB a été annoncé en 2008: 70 pour cent devaient être alloués aux infrastructures et aux projets de développement et les 30 pour cent restants financer des allègements fiscaux et des mesures de protection sociale.

37. Les plans de relance mis en œuvre au Bangladesh, au Cambodge, en Indonésie, au Népal, à Sri Lanka et en Thaïlande ont été bien moins importants, proportionnellement au PIB de ces pays, que celui de la Chine. Ils ont généralement pris la forme de réductions d'impôts et de subventions, peut-être parce que ces pays ne disposaient pas de moyens suffisants en l'absence de réserves externes comparables à celles de la Chine et compte tenu de leur situation budgétaire moins confortable. Cependant, d'autres événements, comme la fin des conflits internes au Népal et à Sri Lanka, ont eu un effet favorable sur la croissance.

38. Grâce à ces politiques de relance, alliées à des politiques qui ont protégé les prix intérieurs face à des cours internationaux élevés, l'impact final sur la pauvreté et la sous-alimentation n'a pas été aussi prononcé qu'on l'avait craint initialement. Par exemple, le plan de relance massif de la Chine, dont le financement global (Gouvernement et autorités locales) a représenté l'équivalent d'un quart environ du PIB annuel du pays, a eu un impact immédiat sur l'économie. L'étude de cas consacrée à la Chine s'appuie sur un ensemble de données très précises concernant les ménages ruraux pour montrer que, même si quelque 49 millions de ruraux travaillant en zone urbaine ont perdu leur emploi en raison de la crise et ont été contraints à retourner dans leur village d'origine, la grande majorité de ces personnes avaient déjà été réembauchées en août 2009 grâce à la mise en œuvre du plan de relance et au rebond des exportations au début de 2009. Au bout du compte, l'impact de la crise économique et financière mondiale sur la pauvreté rurale a été relativement faible à l'échelle de la Chine: entre 550 000 et 830 000 personnes supplémentaires sont devenues pauvres en 2008, entre 830 000 et 1,1 million en 2009.

39. En Inde, la croissance du PIB réel en 2008 et 2009 a été tout au plus inférieure d'un point au taux de croissance moyen enregistré de 2001 à 2007, en partie grâce au plan de relance



gouvernemental. Comme le nombre de personnes pauvres tend à croître de 0,65<sup>11</sup> pour cent lorsque le PIB par habitant augmente d'un pour cent, un calcul simple montre que deux millions de personnes supplémentaires sont devenues pauvres en 2008 et un million d'autres en 2009 en conséquence du ralentissement de la croissance, mais pas davantage<sup>12</sup>.

40. Bien que les données limitées dont on dispose ne permettent aucune affirmation formelle quant à l'impact du plan de relance au Viet Nam, les spécialistes s'accordent à reconnaître que cette série de mesures a favorisé la reprise économique, fût-ce au prix d'une inflation plus élevée et peut-être aussi d'une « bulle immobilière ». Cependant, leur incidence directe sur l'agriculture a été limitée, car la majorité des exploitants agricoles ne pouvait pas bénéficier de prêts subventionnés.

41. L'étude de cas consacrée à l'Indonésie montre, au moyen d'une série de simulations, que la crise économique et financière mondiale a fait augmenter de trois pour cent le nombre des personnes touchées par l'insécurité alimentaire. Le plan de relance du gouvernement y est pour beaucoup, car cette proportion aurait été de quatre pour cent s'il n'avait pas été mis en œuvre.

42. La sécurité alimentaire des ménages a été visiblement plus entamée dans les pays où l'impact initial de la crise économique et financière mondiale était significatif et où le plan de relance a été relativement modeste, comme en témoigne une étude consacrée aux répercussions de cette crise sur la sécurité alimentaire des ménages cambodgiens. Logiquement, ses conséquences sur la consommation alimentaire ont été importantes. La consommation de riz a baissé de 31 pour cent entre septembre 2008 et septembre 2009, cependant que la consommation de porc et de bœuf diminuait de plus de 50 pour cent. Mais il est important de noter que la détérioration de la sécurité alimentaire aurait été encore plus marquée si les prix intérieurs des denrées alimentaires n'avaient pas affiché une tendance baissière, précisément en raison de la crise économique et financière mondiale.

43. Pour ce qui est des producteurs, les résultats d'une autre étude<sup>13</sup> réalisée pour le compte de la FAO montrent que la crise a eu un impact uniformément négatif sur les revenus des petits exploitants au Bangladesh, en Indonésie, au Pakistan et au Viet Nam, à savoir une perte comprise entre 1,9 et 4,7 pour cent de leurs revenus bruts. Les revenus agricoles bruts ont baissé au même titre que les salaires non agricoles. Dans le cas des premiers, ce phénomène s'explique ainsi: les prix agricoles ont diminué en raison de la crise économique et financière mondiale, mais les quantités demandées n'ont pas augmenté. L'évolution de la production agricole ayant été limitée, il en est allé de même pour la demande de main-d'œuvre.

### III. Conséquences et enseignements tirés sur le plan politique

44. On peut tirer une conclusion essentielle de ce qui précède: la région Asie semble avoir bien surmonté les deux crises, contrairement à ce qui s'était produit lors de la crise financière qui avait frappé le seul continent asiatique. Dans la plupart des pays, l'impact des deux crises a été relativement faible et de courte durée. Il est important de comprendre pourquoi, afin de pouvoir en tirer des enseignements pour l'avenir.

45. Contrairement à la crise financière asiatique de 1997-1999, la crise économique mondiale n'est pas imputable aux systèmes financier et bancaire des économies asiatiques. De fait, la région Asie a subi l'impact d'une crise qui avait trouvé son origine ailleurs. Dans la plupart des pays asiatiques, c'est la contraction brutale des exportations, accompagnée d'un ralentissement de l'IED, qui a été la cause principale du choc ressenti.

---

<sup>11</sup> Besley T., Burgess R. et Esteve-Volart B. (2005): *Operationalising Pro-Poor Growth: India Case Study*. Banque mondiale.

<sup>12</sup> En Inde en 2004-2005, 240 à 300 millions de personnes vivaient dans la pauvreté (le chiffre dépend de la méthode utilisée pour la mesurer).

<sup>13</sup> Begg M., Gurney A., Newton P., Fisher B. et Matysek A. (2010): *Implications of the economic and financial crisis on agriculture and small farmers in the Asia Pacific region*. Rapport préparé pour l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture par BAEconomics.

46. Comme nous l'avons expliqué plus haut, les plans de relance mis en place par les gouvernements de la région ont joué un rôle essentiel dans l'atténuation de ses répercussions. Un autre facteur clé a été la reprise rapide des exportations dans la plupart des pays. À titre d'exemple, en décembre 2009, les exportations chinoises avaient retrouvé leur niveau d'avant la crise. Certes, en Inde, les exportations n'ont connu de regain qu'à partir de novembre 2009 et elles n'ont pas encore atteint le même niveau qu'avant la crise. Dans les autres pays aussi, les exportations ont arrêté de baisser, voire ont commencé à rebondir au quatrième trimestre de 2009. En Indonésie, les exportations de marchandises ont considérablement augmenté à partir de janvier 2010 et, sur l'année, leur croissance devrait atteindre environ 11 pour cent. En Thaïlande, les exportations vers la Chine et l'Inde n'ont guère pâti de la crise économique et les exportations vers les pays industrialisés ont redémarré à partir de novembre 2009. Depuis lors, la croissance des exportations est fortement positive.

47. Cette évolution a eu des conséquences pour la durabilité des plans de redressement, car elle implique que la croissance des exportations peut désormais stimuler celle du PIB et que les sommes allouées à la relance par les gouvernements pourront être progressivement réduites, en particulier celles qui sont destinées à financer les subventions aux exportations. *Les gouvernements peuvent commencer à supprimer progressivement les subventions aux exportations, les remises de droits de douane et les autres mesures destinées à stimuler les exportations, à condition que la croissance des exportations se poursuive. Mais il faut que la reprise économique mondiale intervienne dans un avenir proche.*

48. Le secteur rural a-t-il joué un rôle de tampon contre les chocs économiques? La réponse à cette question est fonction de l'ampleur du choc ressenti par les pays. Comme indiqué plus haut, la Chine a connu une contraction brutale de ses exportations et quelque 49 millions de personnes ont été licenciées. Comme elles étaient classées parmi les résidents ruraux dans le cadre du Système d'enregistrement des ménages, elles ont dû regagner leurs villages d'origine, mais pour une période d'une durée finalement limitée. Partant, on ignore si le secteur rural aurait pu les absorber si elles avaient dû rester plus longtemps.

49. Dans les deux autres pays où le PIB s'est contracté, le Cambodge et la Thaïlande, il existe peu d'éléments indiquant que des personnes licenciées soient retournées en grand nombre dans leurs villages d'origine. Il y a une explication plausible à ce constat: ces employés n'ont pas souhaité rentrer chez eux avant d'être certains qu'ils ne trouveraient pas d'autre emploi en ville (autrement dit, tant qu'ils n'auraient pas été au chômage suffisamment longtemps pour s'en convaincre). Il se trouve que les périodes de chômage ont été relativement courtes lors de cette crise économique, aussi n'ont-ils pas éprouvé la nécessité de regagner leur village d'origine. Les autres pays étudiés n'ont pas connu de migration à grande échelle pendant cette période. On n'y a pas non plus constaté de migration des villes vers les campagnes.

50. En ce qui concerne la nature des plans de relance, on observe un certain clivage entre les pays qui ont mis l'accent sur les investissements et ceux qui ont mis en avant l'aide à la consommation.

51. En tête du premier groupe se trouve la Chine, où le ratio investissement/PIB a augmenté de près de 46 pour cent et l'investissement dans l'agriculture de près de 50 pour cent<sup>14</sup>. La Thaïlande a mis en œuvre deux plans de relance: le second – financé à concurrence de quelque cinq pour cent du PIB par an pendant trois ans – s'est concentré sur les investissements dans les infrastructures publiques<sup>15</sup>. De même, le plan de relance annoncé par le Gouvernement vietnamien, qui représentait 12 pour cent du PIB, a été consacré à 70 pour cent aux infrastructures et aux projets de développement.

<sup>14</sup> Banque asiatique de développement (2010). Asian Development Outlook 2010.

<sup>15</sup> Il faut mentionner que le Gouvernement thaïlandais a également versé, sous la forme d'un paiement unique, la somme de 2 000 THB (environ 60 USD) à chacune des quelque 9 millions de personnes dont le revenu était inférieur à 15 000 THB par mois.

52. Les autres pays de la région semblent avoir accordé la priorité à l'aide à la consommation au moyen de réductions d'impôts, de subventions, de l'abaissement des droits de douane, etc. Par exemple, l'étude économique réalisée pour le compte du Gouvernement indien (Economic Survey 2009-10) indique ce qui suit: « [II] apparaît à ce jour que [le] caractère modéré de la baisse [du] taux de croissance du PIB, dans la seconde moitié de 2008-09, était principalement le résultat de la stimulation par la relance budgétaire de la demande des consommateurs [...] plutôt que de la croissance continue des investissements [...]. » L'Indonésie et le Bangladesh ont tous deux consacré plus de 80 pour cent du montant alloué à leurs plans de relance respectifs à des mesures d'incitation, à des dégrèvements fiscaux et à des subventions, afin de stimuler les exportations et l'agriculture et de mettre en place des dispositifs de protection sociale, le reste étant consacré aux investissements dans les infrastructures. S'agissant des investissements groupés réalisés au Cambodge et à Sri Lanka, rien ou presque n'était prévu pour les infrastructures. Enfin, le Népal n'a pour sa part mis en place aucun plan de relance spécifique.

53. Les gouvernements de la région, qui avaient tiré des enseignements de la crise financière asiatique, ont réussi à contenir l'impact de la crise économique mondiale. Cependant, il aurait été utile que davantage d'entre eux, dans le cadre de leurs plans de relance respectifs, prévoient d'allouer des fonds à la construction et à l'entretien des routes en milieu rural, à l'irrigation, aux infrastructures de commercialisation et à la recherche agricole, entre autres, car l'absence de tels investissements a été l'une des causes essentielles de la flambée des prix des denrées alimentaires en 2006-2008. Les investissements dans ces domaines auraient non seulement contribué à amortir la crise économique, mais aussi réduit la probabilité d'une nouvelle flambée des prix des produits alimentaires.

54. Les plans de relance sont-ils durables à moyen terme? Pour ce qui est des États qui se sont concentrés sur les investissements publics afin d'améliorer la productivité agricole, la réponse à cette question semble être oui, au moins dans un pays: la Chine. Au niveau central, le déficit budgétaire représentait seulement 2,8 pour cent du PIB pour un ratio dette/PIB d'environ 30 pour cent (dettes extérieure et intérieure comprises)<sup>16</sup>. À l'inverse, au Viet Nam, en 2009 le déficit budgétaire a atteint environ 12 pour cent du PIB et l'inflation constituait un grave problème. Or, si l'amélioration de la capacité de production engendrée par le plan de relance entraîne une forte croissance économique, la part du PIB que représente le déficit doit baisser en proportion.

55. Si l'on se tourne maintenant vers les pays qui ont mis davantage l'accent sur les mesures destinées à stimuler la consommation dans leurs plans de relance, le tableau est plus mitigé. En Inde, le déficit public global<sup>17</sup> pour l'exercice fiscal 2009 devrait atteindre environ 10 pour cent du PIB, ce qui est relativement élevé, tout comme le ratio dette/PIB national, qui se situe aux environs de 57 pour cent – sachant que la dette est à 90 pour cent intérieure. De même, à Sri Lanka, en 2009, le déficit budgétaire a dépassé 10 pour cent du PIB et le ratio dette/PIB 86 pour cent; au Cambodge, cette même année, le déficit budgétaire a été estimé à quelque six pour cent du PIB. La situation était bien meilleure en Indonésie, où le déficit budgétaire représentait à peine deux pour cent du PIB et le ratio dette/PIB environ 28 pour cent.

56. En résumé, il semble que la durabilité des plans de relance à court terme ne soit pas un problème. Cependant, si l'économie mondiale devait connaître une nouvelle récession, ce que l'on ne peut exclure, les plans de relance de grande ampleur pourraient-ils être rester en place jusqu'à une échéance plus lointaine? La question se poserait en particulier dans les pays qui présentent un ratio dette/PIB élevé pour une croissance relativement lente du PIB? Impossible de le dire à ce stade.

### ***Réponse de la FAO***

57. Depuis 2008, la FAO est en première ligne de l'action menée pour attirer l'attention sur l'impact des crises « jumelles » sur la sécurité alimentaire et pour tenter de coordonner les efforts internationaux visant à accroître le montant des ressources allouées à l'agriculture, au développement

---

<sup>16</sup> On ignore quels seraient ces rapports si les dettes des gouvernements provinciaux étaient incluses.

<sup>17</sup> Inclut les dettes hors budget contractées au titre de subventions et le déficit cumulé des gouvernements des États.

rural et à la sécurité alimentaire. Tout a commencé par le lancement de l'Initiative contre la flambée des prix des denrées alimentaires (IFPA) au niveau mondial, en décembre 2007. L'objectif principal de l'IFPA était de limiter l'impact de la hausse des prix des produits alimentaires sur les groupes vulnérables en rendant rapidement disponibles et accessibles des denrées alimentaires au moyen de la fourniture de semences, d'engrais et de petit outillage agricole. L'IFPA a été mise en œuvre dans 17 pays de la région Asie et Pacifique. Elle a depuis été remplacée par des activités financées par la Facilité alimentaire de l'Union européenne dans six pays de la région.

58. En avril 2008, le Secrétaire général de l'ONU a constitué une Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire afin de proposer une réponse unifiée à la flambée des prix des denrées alimentaires. Cette Équipe spéciale, dont le Directeur général de la FAO est vice-président, a élaboré un Cadre d'action global, à la formulation duquel la FAO a activement contribué.

59. En juin 2008, la FAO a organisé la Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale en réponse aux préoccupations suscitées par la hausse des cours des produits alimentaires et aux nouveaux enjeux liés au changement climatique et à la bioénergie. Les donateurs présents ont fait des annonces de contribution d'un montant total de 21 milliards d'USD.

60. Plusieurs initiatives ont été lancées récemment aux fins de l'accroissement des ressources allouées à l'agriculture, à la sécurité alimentaire et au développement rural, notamment: i) l'Initiative de L'Aquila sur la sécurité alimentaire, annoncée par le G8+ en juillet 2009; ii) le Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire – fonds d'affectation spéciale multilatéral mis en place auprès de la Banque mondiale afin de traduire sur le plan opérationnel les engagements de L'Aquila en accroissant l'aide agricole destinée aux pays à faible revenu<sup>18</sup>; iii) la Facilité alimentaire de l'Union européenne; iv) la Global Hunger and Food Security Initiative des États-Unis.

61. Dans ce contexte, il faut aussi mentionner l'Investment Forum for Food Security in Asia and the Pacific, organisé par la Banque asiatique de développement (BAsD), la FAO et le Fonds international de développement agricole (FIDA) du 7 au 9 juillet 2010 à Manille. Il s'agissait de trouver des mécanismes novateurs pour accroître les investissements en faveur de la sécurité alimentaire dans la région Asie et Pacifique. L'ensemble de ces activités sont menées à un moment où la sécurité alimentaire dans la région suscite un intérêt accru, comme en témoignent par exemple le Cadre intégré pour la sécurité alimentaire de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) ou la Déclaration de Colombo sur la sécurité alimentaire adoptée par l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) lors de son quinzième sommet. À son quatorzième sommet, qui s'est tenu en mars 2009, l'ASEAN a adopté à son tour le Cadre intégré pour la sécurité alimentaire et le Plan d'action stratégique pour la sécurité alimentaire; en outre, elle a rendu publique une Déclaration sur la sécurité alimentaire dans la région de l'ASEAN et assuré que les ressources nécessaires à la mise en œuvre du Plan d'action stratégique seraient octroyées.

62. La FAO a également apporté son concours à l'ASACR pour l'élaboration de stratégies et de programmes régionaux pour la sécurité alimentaire, qui ont été approuvés par l'Association à son quinzième sommet, tenu en août 2008. Elle avait aussi collaboré avec le secrétariat de l'ASEAN à la formulation du Cadre intégré pour la sécurité alimentaire et du Plan d'action stratégique pour la sécurité alimentaire.

#### IV. Conclusions et recommandations

63. Comme le confirme l'examen auquel on vient de procéder des répercussions de la flambée des prix des denrées alimentaires de 2006-2008 et de la crise économique et financière mondiale qui a débuté en 2008, ainsi que des réponses qui y ont été apportées, les gouvernements de la région ont relevé efficacement les défis découlant de cette double crise et sont parvenus à mettre leurs

---

<sup>18</sup> Les États-Unis, le Canada, l'Espagne et la République de Corée sont les principaux donateurs, ainsi que la Bill and Melinda Gates Foundation.

populations à l'abri de graves dommages potentiels. Les pays dotés de programmes de protection sociale ont été mieux à même que les autres de permettre aux plus pauvres de continuer à consommer.

64. L'une des raisons principales pour lesquelles la crise économique et financière mondiale n'a eu qu'un impact relativement faible est la suivante: les pays de la région, qui avaient tiré des enseignements de la crise financière asiatique, avaient renforcé leurs systèmes financiers, constitué de confortables réserves en devises étrangères et s'étaient gardés de tout laxisme budgétaire. Ces mesures se sont révélées extrêmement utiles pour gérer les effets de la double crise.

65. *Étant donné que la majorité de ceux qui vivent dans la pauvreté et souffrent de la faim dans la région tirent toujours leur subsistance de l'agriculture, la Conférence souhaitera peut-être recommander aux États membres d'accorder une priorité élevée aux investissements dans l'agriculture et de fixer des objectifs plus exigeants s'agissant de leurs montants, en particulier dans le cadre d'éventuels plans de relance qui pourraient s'avérer nécessaires à l'avenir, car l'un des principaux facteurs à l'origine de la flambée des prix des denrées alimentaires en 2006-2008 n'est autre que la baisse de ces investissements.*

66. *Étant donné qu'il est possible que l'économie mondiale connaisse à nouveau l'instabilité et des périodes difficiles d'une durée bien supérieure à ce que l'on envisageait antérieurement, la Conférence souhaitera peut-être recommander aux gouvernements de la région de continuer à suivre minutieusement l'évolution de la situation budgétaire, afin de conserver une certaine marge de manœuvre.*

67. Un enseignement important peut être tiré des réponses apportées à la flambée des prix des denrées alimentaires: le manque de coordination entre certains pays, qui ont restreint les exportations de riz au printemps de 2008, a eu de fortes répercussions sur les cours internationaux de cette céréale. *Sans affirmer en aucune façon que la limitation des exportations est contraire aux règles du commerce international, ni remettre en question le droit des gouvernements des pays membres de chercher à stabiliser les prix intérieurs, la Conférence souhaitera peut-être recommander aux États membres et à la FAO d'œuvrer avec l'OMC à l'instauration d'un système commercial mondial plus stable pour les denrées alimentaires, de sorte que les marchés sur lesquels s'échangent de telles denrées demeurent ouverts aux autres pays en cas de choc ou de crise.*

68. *La Conférence souhaitera peut-être aussi recommander aux États membres de renforcer leurs programmes de protection sociale afin de permettre aux plus pauvres de continuer à consommer en cas de crise.* Les dispositifs de protection sociale permettent aux gouvernements de laisser grimper les prix de production et de susciter une réponse propre à réguler l'offre, tout en protégeant la sécurité alimentaire des plus pauvres lors des crises, ce qui réduit la nécessité de stabiliser les prix alimentaires – qui, dans le cas contraire, serait pressante.

69. Il est également essentiel de renforcer la coordination stratégique par l'entremise de forums régionaux appropriés comme l'ASEAN et l'ASACR. Une partie de ce travail a déjà été effectuée, notamment l'actualisation du tableau de convergence ASEAN/ONU, de manière à ajuster le Plan d'action stratégique pour la sécurité alimentaire dans la région de l'ASEAN en fonction du Cadre d'action global élaboré par l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, avec l'aide de la FAO. En conséquence, *la Conférence souhaitera peut-être recommander à la FAO de travailler avec l'ASEAN, l'ASACR et d'autres organisations sous-régionales afin de favoriser la coordination aux niveaux national, régional et mondial.*

70. *La Conférence souhaitera peut-être également recommander aux États membres de prendre des mesures visant à améliorer l'efficacité des banques alimentaires régionales, en veillant à ce que les gouvernements disposent ainsi d'aliments à fournir aux plus pauvres dans l'éventualité d'une nouvelle crise.*