



COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE

Trente-septième session

Rome, 17-22 octobre 2011

Point V

TABLE RONDE – INSTABILITÉ DES PRIX DES PRODUITS ALIMENTAIRES

Table des matières

	Paragraphe
I. LES DÉFIS	1 - 5
II. PRINCIPAUX DÉFIS	6 - 10
III. MESURES RECOMMANDÉES	11 - 77
A. MESURES ENVISAGEABLES POUR LUTTER CONTRE L'INSTABILITÉ DES PRIX DES PRODUITS ALIMENTAIRES	11 - 55
<i>Investissements réalisés en vue d'accroître la productivité et la résilience</i>	11 - 19
<i>Réglementation des marchés à terme de produits agricoles de base</i>	20 - 24
<i>Réserves alimentaires publiques et entreposage privé</i>	25 - 35
<i>Soutien interne et politiques commerciales nationales</i>	36 - 41
<i>Informations sur les marchés alimentaires mondiaux, transparence de ces marchés et coordination des politiques internationales</i>	42 - 47
<i>Ralentissement de la demande de produits agricoles à des fins non alimentaires et réduction du gaspillage</i>	48 - 55

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 du CSA sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org/cfs.

Les documents seront remis aux délégués sous forme électronique au moment de l'inscription.

B. MESURES VISANT À ATTÉNUER LES EFFETS PRÉJUDICIALES DE L'INSTABILITÉ DES PRIX DES PRODUITS ALIMENTAIRES	56 - 77
<i>Dispositifs de protection sociale</i>	56 - 62
<i>Gestion des risques pour les producteurs</i>	63 - 68
<i>Mécanismes de compensation internationaux</i>	69 - 73
<i>Stabilisation des dépenses d'importation de produits alimentaires grâce à des mécanismes commerciaux</i>	74 - 77

Questions portées à l'attention du CSA

Le Comité:

- i.** Souligne que la communauté internationale doit mener des efforts concertés en vue de s'attaquer aux causes structurelles de l'instabilité des prix des produits alimentaires et de faire en sorte que les répercussions de cette instabilité ne compromettent pas le droit à l'alimentation des producteurs et consommateurs pauvres
- ii.** Accueille avec satisfaction le rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur l'instabilité des prix et la sécurité alimentaire et invite toutes les parties concernées* à l'examiner
- iii.** Accueille avec satisfaction le Plan d'action du G20 sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture, qui constitue une tentative constructive de s'attaquer à certaines des principales causes et répercussions de l'instabilité des prix des produits alimentaires, et recommande que ce plan soit approuvé par le Sommet du G20 qui se tiendra en novembre 2011
- iv.** Invite instamment les parties concernées à tenir compte de l'étude réalisée par la FAO et d'autres organisations internationales sur les effets positifs et négatifs des diverses mesures prises par les pouvoirs publics pour faire face à l'augmentation et à l'instabilité des prix des produits alimentaires, comme envisagé lors de la série de consultations sous-régionales et régionales organisées par la FAO en 2011:

Mesures visant à accroître la production et la disponibilité alimentaires et à renforcer la résilience face aux chocs

- a. Augmenter les investissements publics et privés réguliers et durables afin de stimuler la productivité agricole et le développement rural, en accordant une attention particulière aux petites exploitations agricoles
- b. Accroître considérablement les fonds alloués à la recherche et au développement agricoles, notamment grâce à l'intensification de l'actuel processus de réforme du GCRAI, à l'appui apporté aux systèmes de recherche nationaux et à la promotion des transferts de technologies, de la diffusion des connaissances et du renforcement des capacités par le biais de la coopération
- c. Aider les pays membres à élaborer, ou réviser, leurs stratégies nationales globales en matière de sécurité alimentaire, qui feraient appel à la participation de la société civile et des organisations paysannes et comprendraient un éventail de mesures intersectorielles
- d. Inviter instamment les pays Membres à envisager des mesures d'incitation qui auraient pour but de réduire le gaspillage dans le système alimentaire, et notamment de limiter les pertes après récolte

Mesures visant à réduire l'instabilité

- e. Fournir un appui au Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS) afin d'améliorer la production et la transparence des données relatives aux marchés alimentaires et inviter instamment les organisations internationales participantes, ainsi que les principaux acteurs du secteur privé et les gouvernements à assurer la diffusion, en temps voulu, d'informations de qualité sur les marchés des produits alimentaires
- f. Compte tenu du fait que les pays doivent mieux coordonner leurs interventions en cas de flambée des prix des produits alimentaires, appuyer la création d'un forum pour une intervention rapide dans le cadre de l'AMIS et demander au Bureau du CSA de se prononcer sur la mise en place d'un mécanisme de collaboration entre ce forum et le Comité et de donner suite à cette décision
- g. Renforcer la transparence, la réglementation et le contrôle des marchés dérivés des produits agricoles
- h. Étant donné qu'il est essentiel que le commerce international des produits alimentaires soit juste et prévisible si l'on veut réduire l'instabilité excessive des prix, concentrer les efforts sur la mise en place d'un système commercial multilatéral transparent, responsable, juste et réglementé, qui tiendrait compte des préoccupations en matière de sécurité alimentaire et, dans ce contexte, appuyer l'achèvement du Cycle de Doha pour le développement
- i. Promouvoir les réformes pour faire en sorte que les carburants renouvelables et les matières premières puissent être produits là où cela est justifié d'un point de vue économique, environnemental et social, et être échangés plus librement et recommander l'élaboration de plans d'urgence afin de réajuster (au moins temporairement) les politiques qui stimulent la production ou la consommation de biocarburants lorsque les marchés mondiaux sont sous pression et que l'offre alimentaire est menacée

Mesures visant à atténuer les répercussions négatives de l'instabilité des prix

- j. Mettre au point des stratégies nationales et des dispositifs de protection sociale stables et à long terme qui puissent être démultipliés et transposés à une plus grande échelle en période de crise. Rappeler, dans ce contexte, la commande d'une étude du Groupe d'experts de haut niveau sur la question, qui sera présentée au Comité à sa 38e session
- k. Recommander la mise en place de dispositifs de protection sociale locaux et nationaux ainsi que de mécanismes d'achats locaux, selon qu'il conviendra, pour la livraison de l'aide alimentaire, tout en prenant en considération les facteurs relatifs aux délais, aux marchés, à la production, aux institutions et autres facteurs pertinents
- l. Approuver les efforts que le G20 a demandé au Programme alimentaire mondial (PAM) et à d'autres organisations et partenaires internationaux de fournir en vue d'élaborer une proposition relative à un programme pilote portant sur l'utilisation de petites réserves alimentaires dans le cadre d'une aide humanitaire régionale ciblée, conformément à l'annexe II de l'Accord de la FAO sur l'agriculture
- m. Mettre au point des outils de gestion des risques, recommander leur intégration systématique dans les stratégies nationales en matière de sécurité alimentaire et étudier les mécanismes de compensation contracyclique pouvant être utilisés en faveur des pays vulnérables en cas de flambée des prix des importations. S'intéresser également aux meilleures pratiques et aux enseignements tirés de l'expérience pouvant servir aux petits producteurs alimentaires vulnérables
- n. Lancer un processus consultatif au sein du CSA en vue d'élaborer un code de conduite pour l'utilisation des réserves alimentaires et l'impact de celles-ci sur la stabilité des prix, et réaliser notamment une nouvelle évaluation des problèmes associés aux réserves alimentaires locales, nationales et régionales et de l'efficacité de leur utilisation. L'échéancier et la nature précise de ce processus seront déterminés par le Bureau en concertation avec le Groupe consultatif et d'autres parties prenantes. Un rapport sur l'état d'avancement du processus sera présenté au CSA en octobre 2013.
- o. Saluer la décision prise par le G20 d'accepter de lever les restrictions à l'exportation de produits alimentaires et les taxes extraordinaires applicables aux aliments achetés à des fins humanitaires non commerciales par le PAM et de s'abstenir de les appliquer à l'avenir, et encourager vivement tous les États Membres à adhérer à ces principes
- p. Accueillir favorablement l'assistance internationale en faveur de l'aide alimentaire en cas d'augmentation excessive et d'instabilité des cours des produits alimentaires, y compris dans le cadre de la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA), et appeler à son maintien grâce à un effort collectif
- v. Recommande à la FAO, au FIDA, au PAM, à l'OMC, à la Banque mondiale et aux autres organisations internationales concernées ainsi qu'aux parties prenantes au CSA d'intensifier le dialogue sur la politique à mener entre eux et avec les pays Membres dans le but d'accélérer l'adoption et la mise en œuvre des recommandations formulées plus haut à tous les niveaux appropriés
- vi. Prie le Secrétariat du CSA d'établir, en collaboration avec le Groupe consultatif et sur la base des renseignements fournis par les parties prenantes concernées, un rapport général sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de toutes les recommandations et de tous les points d'action figurant plus haut, rapport qui sera présenté au Comité à une date fixée par le Bureau de ce dernier.

* Le Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur l'instabilité des prix et la sécurité alimentaire et le résumé et les recommandations à l'intention des décideurs publics (CFS:2011/3 Add.1) devraient être examinés en parallèle avec le présent document de séance.

I. LES DÉFIS

1. Le monde fait de nouveau face à des problèmes inquiétants liés à la hausse des prix des denrées, à la sécurité alimentaire et à la nutrition. L'année dernière a été marquée par une poursuite de l'instabilité extrême des cours sur les marchés alimentaires mondiaux, les cours des céréales ayant atteint le niveau record enregistré lors de la crise alimentaire de 2008.
2. Les préoccupations relatives au niveau élevé et à l'extrême instabilité des prix des produits

alimentaires demeurent. Les prix élevés de 2008 ont fait 80 millions d'affamés supplémentaires, portant ainsi à un milliard le nombre de personnes souffrant de la faim et de malnutrition. Les flambées des cours des produits alimentaires peuvent, et cela a été le cas, compromettre gravement les progrès obtenus précédemment en matière de lutte contre la faim, notamment ceux réalisés en vue d'atteindre les objectifs fixés au Sommet mondial de l'alimentation de 1996 (réduire de moitié d'ici à 2015 le nombre de personnes souffrant de la faim à travers le monde) et le premier Objectif du Millénaire pour le développement (réduire de moitié la proportion des personnes souffrant de la faim à travers le monde).

3. L'instabilité des cours des produits alimentaires menace le droit humain fondamental à une nourriture adéquate. Des prix élevés et instables accroissent mais aussi aggravent la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Ce sont les plus pauvres – en particulier les pauvres urbains et les paysans sans terre – qui pâtissent le plus de cette instabilité car ils peuvent consacrer jusqu'à 75 % de leur revenu aux dépenses alimentaires. Par ailleurs, le régime alimentaire des pauvres a tendance à être insuffisamment varié, ce qui signifie que ces personnes ont peu de possibilités de se tourner vers des aliments moins onéreux. Alors que les consommateurs plus aisés sont en mesure de plus ou moins conserver le même niveau de consommation alimentaire, les flambées des cours des denrées entraînent une augmentation des inégalités en matière de répartition de la nourriture.

4. La hausse des cours des denrées entraîne également une réduction du pouvoir d'achat des ménages pauvres consommateurs nets d'aliments, ce qui peut causer des dommages irréversibles. Elle renforce aussi le piège de la pauvreté en raison de l'érosion du capital humain et matériel et des coupes budgétaires effectuées dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Les consommateurs pauvres ne sont pas les seuls à souffrir de cette situation. Si, pour les producteurs d'aliments pauvres, la hausse des prix devrait avoir en principe des répercussions positives et offrir une chance de sortir de la pauvreté, en réalité, l'instabilité des cours nourrit les incertitudes et dissuade les investissements indispensables pour augmenter la production alimentaire et faire reculer la vulnérabilité. Même au niveau national, la hausse et l'instabilité des cours des denrées importées menacent les réserves de devises, pèsent sur les budgets consacrés au développement et ralentissent la croissance et le développement.

5. On s'attend à ce que l'instabilité des prix des produits alimentaires perdure. Compte tenu de la croissance globale des revenus mondiaux, la demande alimentaire est moins sensible aux prix, ce qui entraîne une augmentation de l'instabilité de ces derniers et de la fréquence des flambées des cours et constitue donc une menace pour la sécurité alimentaire et la nutrition de millions de personnes pauvres. Le défi que doivent relever les pouvoirs publics consiste à augmenter la croissance de la productivité, en particulier celle des petits producteurs, à améliorer la résilience face aux chocs, à promouvoir l'accès aux marchés et un meilleur fonctionnement des marchés alimentaires et à élaborer des politiques efficaces et cohérentes qui contribuent, autant que possible, à réduire l'instabilité et à limiter ses répercussions préjudiciables. Le Rapport sur l'instabilité des prix que le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition a présenté au Comité et le Rapport interinstitutions sur l'instabilité des prix des produits alimentaires soumis au G20 sont deux initiatives ayant pour objet d'aider les pouvoirs publics à relever les défis auxquels ils doivent faire face en matière de gestion des risques de fluctuation des cours des produits alimentaires dans le but de protéger les plus vulnérables.

II. PRINCIPAUX DÉFIS

6. On s'attend à ce que les cours des produits alimentaires demeurent élevés. L'augmentation de la population et des revenus dans les pays émergents et les pays en développement accroît considérablement la pression sur la demande de nourriture. D'ici à 2050, la population mondiale devrait avoir atteint 9 milliards de personnes et la demande de nourriture avoir augmenté de 70 à 100 %. Les mesures de soutien ayant entraîné une augmentation de la demande de produits agricoles destinés au secteur des biocarburants dans les pays développés pèsent également sur la demande. Du côté de l'offre, le rythme de croissance annuel de la production agricole devrait tomber à 1,5 % entre aujourd'hui et 2030 et baisser jusqu'à atteindre 0,9 % entre 2030 et 2050, contre une croissance de 2,3 % par an depuis 1961. Si la croissance de la production agricole n'arrive pas à suivre la demande, la pression sur les prix continuera d'augmenter de façon constante.

L'équilibre offre-demande étant précaire, tout choc externe peut entraîner une flambée des prix et une instabilité extrême.

7. On s'accorde à dire qu'au-delà des fondamentaux du marché, un autre ensemble de facteurs a des répercussions sur les cours des produits alimentaires. Ces facteurs peuvent être mis en évidence grâce aux liens entre les marchés agricoles et énergétiques et les facteurs macro-économiques qui incitent les établissements financiers à se lancer sur les marchés à terme des produits agricoles de base. Cette combinaison de facteurs rend les marchés agricoles bien plus vulnérables aux chocs. Au cours de la période 2007-08 en particulier, la conjonction de nombreux facteurs, tels que le cours élevé du pétrole, l'expansion de la masse monétaire et la faiblesse des taux d'intérêt, associée à une réduction de la production agricole à travers le monde, a entraîné non seulement une flambée des prix sans précédent mais également une très grande instabilité. Les mesures politiques peuvent elles aussi aboutir à une hausse excessive des prix. Ainsi, les restrictions à l'exportation appliquées par de grands pays exportateurs peuvent entraîner une hausse sensible des prix et remettre en question la fiabilité des marchés alimentaires mondiaux en tant que source de nourriture.

8. La sécurité alimentaire est une question complexe et multidimensionnelle. Lorsqu'elle est menacée par l'instabilité des cours des denrées à l'échelle mondiale, il faut alors mener parfois des interventions aux plans national et international. Par exemple, un renforcement de la coordination des politiques au niveau international peut permettre une réaction rapide et efficace face à la flambée des cours. À l'échelon des pays, il faut mettre en place des stratégies nationales globales en matière de sécurité alimentaire qui tiennent compte des particularités et caractéristiques des pays concernés et qui portent à la fois sur l'offre de nourriture et l'accès à celle-ci. Ces stratégies devraient comprendre des mesures visant à réduire l'instabilité des prix des produits alimentaires et à atténuer les effets de cette instabilité, en particulier sur les populations vulnérables, ce qui serait bénéfique pour les consommateurs comme pour les producteurs. Elles devraient être fondées sur des données probantes, et être élaborées et mises en œuvre en associant toutes les parties prenantes, qu'il s'agisse de la société civile, des organisations paysannes ou du secteur privé.

9. Il faut absolument augmenter les investissements consacrés à la croissance de la productivité agricole si l'on veut réduire l'instabilité des cours des produits alimentaires aux niveaux national et international. Parmi les mesures politiques qui permettraient de réduire directement l'instabilité des cours sur les marchés mondiaux, on citera notamment la suppression des politiques ayant un effet de distorsion, telles que les restrictions à l'importation et à l'exportation ou les subventions et prescriptions en matière de biocarburants. La diffusion en temps opportun d'informations de meilleure qualité sur les marchés alimentaires aux gouvernements, aux producteurs et aux consommateurs peut contribuer à apaiser les marchés et à réduire les risques de flambée des cours. Une plus grande transparence des marchés à terme des produits agricoles de base peut quant à elle contribuer à améliorer les fonctions de recherche des prix et de transfert des risques et à diminuer l'instabilité à court terme. En période de flambée des cours, des mécanismes de compensation peuvent aider les pays à faible revenu et à déficit alimentaire à faire face à l'augmentation de leur facture de produits alimentaires importés.

10. À l'échelon national, les pays en développement doivent mettre en place des systèmes d'information leur permettant de surveiller les marchés alimentaires, d'évaluer la situation relative à la faim et la malnutrition, d'émettre des avertissements précoces et de cibler l'aide de manière efficace. Des dispositifs de protection sociale peuvent contribuer à réduire l'impact de la flambée des prix des aliments sur les consommateurs les plus vulnérables. Les réserves alimentaires peuvent être liées à ces dispositifs de protection mais aussi être utilisées pour stabiliser directement les cours des produits sur les marchés nationaux. Parmi les autres mesures pouvant atténuer l'impact de l'instabilité des prix des produits alimentaires sur les producteurs figurent les instruments de gestion des risques utilisant les mécanismes du marché. Ces stratégies de gestion des risques peuvent également être adoptées par les pays pour stabiliser le montant de leurs importations alimentaires.

III. MESURES RECOMMANDÉES

A. MESURES ENVISAGEABLES POUR LUTTER CONTRE L'INSTABILITÉ DES PRIX DES PRODUITS ALIMENTAIRES

Investissements réalisés en vue d'accroître la productivité et la résilience

11. L'instabilité des prix et ses effets sur les moyens de subsistance des personnes pauvres sont le résultat de 20 ans de sous-investissement dans l'agriculture et de négligence à l'égard de ce secteur. Entre aujourd'hui et 2050, la population mondiale passera de 6,8 à 9,1 milliards de personnes, soit une augmentation de 34 % au cours des 40 prochaines années. Si l'on se fonde sur cette estimation, on peut s'attendre à ce que, compte tenu du fait que l'offre alimentaire ne croîtra pas au même rythme que la demande, les marchés alimentaires mondiaux seront caractérisés par une pression à la hausse exercée sur les prix.

12. Les investissements visant à améliorer la productivité agricole et la résilience du secteur, ainsi que les fonds investis dans les établissements agricoles et institutions des marchés alimentaires sont au cœur des politiques de lutte contre l'instabilité des cours des produits alimentaires. Il est essentiel qu'une majorité des pays pauvres se dotent d'un secteur agricole sain s'ils veulent réduire leur vulnérabilité face à l'instabilité des cours sur les marchés internationaux, lutter contre la faim et la pauvreté et créer un socle permettant de généraliser la croissance économique. Les analystes estiment que la croissance du produit intérieur brut (PIB) attribuable à l'agriculture est près de quatre fois plus efficace pour lutter contre la pauvreté que la croissance du PIB émanant d'autres secteurs. L'augmentation de la productivité agricole non seulement renforce la résilience face aux chocs mais a un effet de levier sur les économies locales, ce qui peut entraîner une augmentation des revenus ruraux et une dynamisation des marchés ruraux, dans lesquels les agriculteurs et les travailleurs réinjecteront leurs revenus. Ces investissements devraient tenir compte des besoins des petits exploitants, et en particulier des agricultrices, qui représentent environ la moitié des petits exploitants à travers le monde.

13. Il faut absolument accroître les investissements publics dans les infrastructures de transport et de production, ainsi que dans les ressources humaines, pour stimuler la productivité. L'amélioration des infrastructures, en particulier des routes rurales et des circuits de commercialisation, comme les magasins et entrepôts et les systèmes d'information sur les marchés, contribue dans une large mesure à réduire les frais de transport et à intégrer les petits exploitants dans les marchés. Les investissements dans les infrastructures d'irrigation et l'amélioration de ces infrastructures, de même que la mise en place d'institutions et de mécanismes commerciaux permettront d'augmenter les quantités de nourriture produite, d'améliorer la qualité et de stabiliser davantage les prix. La vulgarisation, l'éducation, la santé et la nutrition sont aussi des éléments importants d'une politique globale visant à accroître la productivité, à renforcer la sécurité alimentaire et à améliorer les conditions de vie des petits exploitants. Il est essentiel que les agricultrices bénéficient des mêmes avantages et services que leurs homologues masculins.

14. Le perfectionnement des systèmes d'innovation agricole, le renforcement des capacités et la transposition à une plus grande échelle des initiatives couronnées de succès sont autant de projets prioritaires à mener pour améliorer les moyens de production des petits exploitants et leur permettre d'obtenir de meilleurs résultats en matière de sécurité alimentaire et de nutrition. La recherche agricole est de plus en plus souvent assurée par le secteur privé, qui met au point des technologies destinées à des activités agricoles commerciales de grande ampleur. L'exploitation de ces technologies par les petits agriculteurs requiert des connaissances et des compétences particulières en matière de gestion. C'est pourquoi les petits exploitants des pays en développement ont peu accès aux technologies novatrices. Il va donc falloir améliorer l'innovation technique et la diffusion des technologies à l'échelle mondiale afin qu'elles profitent notamment aux exploitations modestes. Les petits agriculteurs doivent être au cœur des systèmes d'innovation et contribuer à la définition des programmes de recherche-développement de telle manière que les cultures et les produits d'élevage qui présentent une importance pour eux, en tant que producteurs et consommateurs, reçoivent l'attention voulue. Les agricultrices doivent être mieux représentées dans ces systèmes qu'elles ne l'ont été jusqu'à présent. Les

innovations devraient contribuer à faire reculer les inégalités entre les hommes et les femmes en matière d'accès aux intrants et aux services dans le but d'accroître les capacités de production des agricultrices.

15. Il faudrait également promouvoir le développement des technologies et prévoir des mesures d'incitation adaptées afin de relever les défis liés aux changements climatiques et à l'exploitation durable des ressources telles que la terre et l'eau. Les activités participatives de vulgarisation agricole en vue d'une agriculture intensive durable devraient cibler les petits exploitants, étant donné qu'une bonne capacité de réaction face à des conditions environnementales instables requiert innovation et compétences en matière de gestion à l'échelon des exploitations.

16. Le montant net des investissements qu'il faudra réaliser dans les pays en développement pour soutenir l'augmentation de la production agricole et garantir une nourriture suffisante à l'échelle mondiale en 2050 s'élèverait en moyenne à 83 milliards d'USD (en USD de 2009) par an. Ce montant total couvre les besoins de financement dans l'agriculture primaire et dans les services en aval nécessaires, tels que l'entreposage et la transformation des aliments, mais n'englobe pas les biens publics comme les routes, les infrastructures d'irrigation à grande échelle ou les réseaux électriques.

17. La part de l'aide publique au développement consacrée à l'agriculture est cependant tombée à 3,8 %, ce qui est insuffisant compte tenu des besoins de ce secteur en matière d'investissements. Les pays en développement les plus pauvres ne disposent pas de suffisamment de moyens pour combler les déficits d'investissement. La part des dépenses publiques dédiée à l'agriculture est, quant à elle, tombée à environ 7 % en moyenne dans les pays en développement, voire moins en Afrique. Les gouvernements vont devoir accroître considérablement leur contribution à ce secteur.

18. Au-delà de l'aide publique au développement et des dépenses publiques consacrées à l'agriculture, les gouvernements devraient créer des conditions propices aux investissements du secteur privé, y compris des petits agriculteurs, ce qui entraînerait une augmentation de la productivité et une amélioration de la résilience sur lesquelles repose la sécurité alimentaire à long terme. Il faut promouvoir les investissements du secteur privé à tous les niveaux de la chaîne de valeur, à la fois en amont de l'exploitation (production et distribution de semences et d'engrais) et en aval (entreposage, transformation, commercialisation et distribution). Il conviendrait de s'attaquer aux marchés non concurrentiels caractérisés par l'existence de cartels ainsi qu'aux structures regroupant un tout petit nombre de négociants ou de fournisseurs.

19. Afin de faciliter les investissements du secteur privé, les pays en développement et les pays les moins avancés devront promouvoir des systèmes de gouvernance et des institutions efficaces, des conditions macro-économiques stables, des politiques financières et structurelles rationnelles, la mise en valeur des ressources humaines et les services publics. Par ailleurs, il faut absolument créer un cadre législatif et politique favorable aux organisations paysannes. Divers arrangements institutionnels et organisationnels ont été mis en place pour répondre aux difficultés que rencontrent les petits agriculteurs. Ces arrangements permettent à ces derniers d'intégrer des marchés qui fournissent un large éventail de services: amélioration de l'accès aux marchés de produits, à l'information, aux services financiers et aux technologies, participation à l'élaboration des politiques, etc. Ils peuvent également contribuer à donner corps aux politiques de développement de l'agriculture à l'échelle nationale et à élaborer des stratégies en matière de sécurité alimentaire qui soient à la fois initiées et menées par les pays concernés, fondées sur des données probantes et participatives.

Réglementation des marchés à terme de produits agricoles de base

20. Les marchés à terme, qui font partie intégrante du système des marchés alimentaires, ont deux fonctions importantes: ils facilitent le transfert des risques liés à la fluctuation des cours et jouent un rôle dans la formation des prix. Entre 2005 et 2011, les cours à terme des produits agricoles ont considérablement augmenté et de nombreux analystes et observateurs se demandent de façon récurrente si les flambées des cours constituent un phénomène comparable à une "bulle spéculative". Au cours de cette même période, les opérations à terme portant sur des produits de base se sont elles aussi multipliées, et on a pu assister à l'apparition d'une nouvelle catégorie de négociants composée d'investisseurs financiers, tels que les fonds de pension, les banques ou les fonds souverains. Ces investisseurs considèrent les contrats à terme sur les produits de base comme des actifs, comparables aux autres catégories traditionnelles d'actifs, telles que les actions, obligations et valeurs immobilières. En règle générale, ils investissent dans des contrats à terme sur

des produits de base, prenant des positions longues et adoptant une stratégie passive d'investissement, contrairement aux spéculateurs traditionnels qui prennent des positions courtes et achètent et revendent rapidement.

21. Le débat relatif au lien entre spéculation et instabilité des cours des produits alimentaires n'a pas abouti à des conclusions concrètes. Certains analystes ont avancé que l'arrivée des investisseurs financiers sur les marchés à terme de produits de base n'avait pas eu de véritable retentissement sur les cours. D'autres étaient d'avis que les montants importants des fonds investis dans les marchés à terme par les investisseurs financiers pouvaient perturber les prix d'équilibre, qui sont déterminés par l'offre et la demande. Les activités spéculatives sur les marchés à terme vont probablement entraîner une augmentation de l'instabilité des prix à court terme uniquement. Les prix d'équilibre à long terme sont finalement déterminés par les marchés au comptant, sur lesquels l'achat et la vente des marchandises de base réelles reflètent les rapports de force fondamentaux entre l'offre et la demande.

22. Malgré le débat en cours, il est largement admis que les fonctions de transfert des risques et de formation des prix des marchés à terme des produits agricoles de base connaîtront une amélioration grâce à une réglementation adaptée de l'ensemble des marchés à terme. Il faudrait, en particulier, disposer de davantage d'informations au sujet des transactions effectuées sur les marchés à terme. Des données commerciales détaillées permettraient par ailleurs aux participants de suivre ceux qui réalisent des transactions, ainsi que la fréquence et le volume de ces transactions. Ces informations sont déjà disponibles pour certains marchés de produits de base mais elles ne sont pas ventilées, ce qui rend difficile l'identification des divers participants. Il faudrait également améliorer la transparence des marchés hors-cote, sur lesquels les transactions sont effectuées en marge des marchés réglementés.

23. Des mesures importantes visant à renforcer la réglementation des marchés à terme ont déjà été adoptées ou sont actuellement à l'examen. Aux États-Unis, le *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (2010) prévoit un durcissement de la réglementation des marchés financiers afin d'améliorer la transparence et de réduire les risques associés aux échanges de produits dérivés hors-cote. La Commission européenne a adopté un texte sur la réglementation des échanges de produits dérivés hors-cote et examine actuellement plusieurs projets de directives clés ayant pour objet de réglementer les marchés financiers, notamment la directive sur les abus de marché et la directive concernant les marchés d'instruments financiers.

24. Les spéculateurs sont prêts à prendre les risques liés aux fluctuations des prix à terme, pour en tirer une prime. Une réglementation adaptée devrait permettre de contrôler, sans toutefois les interdire, les opérations spéculatives de manière à améliorer le fonctionnement des marchés alimentaires. Le débat sur les mesures réglementaires se poursuit aux niveaux national et international. Certaines opérations sont déjà soumises à des limites de position sur les contrats à terme de produits de base et à l'obligation d'une corrélation entre les contrats à terme et les quantités physiques. Parmi les pratiques visant à améliorer la transparence et le fonctionnement des marchés, on pourrait :

- créer un registre dans lequel seraient consignés les contrats hors-cote, et porter tous les produits dérivés hors-cote suffisamment liquides sur les marchés des produits de base
- imposer des limites de position spéculative aux contrats à terme sur les produits de base afin d'empêcher autant que possible les participants, tels que les établissements financiers et les fonds de grande ampleur, d'influencer les marchés
- imposer des limites sur les stocks se trouvant dans les entrepôts de livraison détenus par des entités non commerciales de manière à réduire les possibilités de manipulation des marchés
- veiller à ce que les modifications apportées à la réglementation soient appliquées à tous les marchés des produits de base, et ce dans tous les pays, afin d'éviter une "migration" des participants.

Réserves alimentaires publiques et entreposage privé

25. Depuis la flambée des cours des produits alimentaires de 2008, on a constaté un regain d'intérêt à l'égard du rôle que pourraient jouer les réserves alimentaires publiques dans un environnement commercial caractérisé par l'instabilité des prix. Le Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur l'instabilité des prix et

le Rapport interinstitutions sur la volatilité des prix des produits alimentaires soumis au G20 évoquent tous deux le recours possible aux réserves alimentaires publiques. Toutefois, les recommandations relatives aux stocks alimentaires figurant dans ces deux rapports diffèrent considérablement; alors qu'il est proposé, dans le premier, de les utiliser comme des stocks régulateurs, le second insiste sur la nécessité d'utiliser les réserves alimentaires à des fins humanitaires uniquement.

26. Les stocks alimentaires régulateurs nationaux qui ont pour objet de stabiliser les prix intérieurs constituent un exemple de réserve alimentaire publique. Ces mécanismes reposent sur une combinaison de mesures: constitution de stocks alimentaires, achat de produits nationaux afin de préserver un prix plancher, mise en circulation de produits alimentaires de manière à juguler les augmentations de prix et mesures commerciales visant à protéger les marchés nationaux face aux fluctuations des cours sur les marchés mondiaux. Plusieurs pays asiatiques producteurs de riz s'appuient sur les effets conjugués de stocks de riz régulateurs et de monopole commercial pour protéger leur marché national. En Afrique, malgré une libéralisation des systèmes commerciaux depuis les années 90, les stocks régulateurs demeurent un élément central des marchés alimentaires dans de nombreux pays.

27. Le recours aux stocks alimentaires régulateurs a donné des résultats variables. Dans les pays asiatiques, ces stocks ont été utilisés pour stabiliser les cours et pour donner suffisamment confiance aux agriculteurs afin qu'ils réalisent les investissements nécessaires pour améliorer leur productivité. En Afrique, les changements fréquents, variables et souvent soudains touchant les opérations liées aux stocks tendent à nourrir les incertitudes et à dissuader les négociants d'intervenir, ce qui entrave le développement de marchés alimentaires compétitifs et a des répercussions négatives sur la sécurité alimentaire, en particulier lors des flambées des cours sur les marchés internationaux.

28. Le recours aux stocks régulateurs pour stabiliser les cours constitue une option politique qui nécessite des ressources importantes. Les achats de produits nationaux, la mise en circulation d'aliments provenant des stocks régulateurs et les programmes de commercialisation reposent sur des fonds ainsi que sur des crédits budgétaires permanents permettant de couvrir les pertes pouvant résulter des opérations commerciales nationales et internationales. D'après l'OMC, les dépenses associées à l'acquisition ou à la détention de réserves destinées à garantir la sécurité alimentaire ou utilisées à des fins humanitaires relèvent de la catégorie verte de l'OMC. Toutefois, l'utilisation de stocks en tant que mécanisme de stabilisation des cours peut être considérée comme une mesure ayant des effets de distorsion sur les échanges.

29. En période de crise, le coût des opérations liées aux stocks régulateurs peut être démesuré car il augmente en même temps que les cours. Par ailleurs, les stocks régulateurs constitués dans le but de se prémunir contre les flambées des cours ne sont pas efficaces. De tels stocks ne peuvent être mis en circulation que sur les marchés sur lesquels ils ont été achetés. Une fois épuisés, il n'existe plus de moyen de juguler la flambée des cours. D'une manière générale, les stocks régulateurs, s'ils bénéficient de financements suffisants, sont plus efficaces pour atténuer des mouvements de prix à la baisse que des augmentations soudaines. Les stocks constitués en vue de faire face à des flambées des prix peuvent, en outre, faire l'objet d'attaques spéculatives. Si les spéculateurs ont le sentiment qu'un stock détenu par l'organisme chargé de la stabilisation est insuffisant pour maintenir le prix plancher prédéterminé, ils vont se disputer l'achat de l'intégralité de ce stock en vue d'en tirer un profit ultérieurement.

30. Aux niveaux régional et international, les mécanismes reposant sur les stocks régulateurs ont également un coût élevé et font l'objet de critiques en raison de leur manque d'efficacité en matière de maîtrise des augmentations de prix. Toutefois, alors que les pays prennent des mesures en vue d'être autosuffisants et constituent des stocks à cet effet, il conviendrait d'examiner les propositions relatives aux réserves alimentaires régionales et internationales car elles pourraient contribuer à améliorer l'efficacité de la production mondiale, différents types d'aliments étant produits là où cela est faisable d'un point de vue économique et environnemental.

31. Jusqu'à présent, les systèmes internationaux de gestion des stocks ont été dans l'ensemble inefficaces, bien que cela n'ait pas toujours été le cas, et il existe peu de preuves attestant que le recours aux stocks régulateurs a permis de réduire sensiblement l'instabilité des cours. Les systèmes internationaux, tels que ceux mis en place au titre des Accords internationaux sur les produits de base, exigent un engagement constant et sont sensibles à l'évolution de la situation des marchés. Les stocks régionaux, tels que la Réserve de sécurité alimentaire de l'ANASE, créée en 1980 avec un stock initial de 50 000 tonnes de riz, ont rarement été utilisés,

voire jamais.

32. En dépit des arguments contre le recours aux stocks régulateurs, plusieurs analystes ont avancé que les réserves alimentaires nationales pouvaient jouer un rôle essentiel dans la lutte contre l'instabilité des cours des produits alimentaires et la réduction des coûts humains, politiques et économiques élevés liés aux flambées des cours. Ces coûts pourraient imposer une révision du rôle joué par les réserves alimentaires dans le nouveau contexte d'augmentation de l'instabilité des cours des produits alimentaires. Les spécialistes des questions politiques devraient tirer des enseignements de l'expérience et s'en inspirer pour élaborer des solutions novatrices en matière de réserves alimentaires, y compris l'exercice d'options d'achat, afin d'améliorer l'efficacité de ces réserves tout en réduisant leur coût.

33. À leur réunion du 23 juin 2011, les Ministres de l'agriculture des pays du G20 ont invité les organisations internationales intéressées à élaborer un code de conduite pour une gestion responsable des réserves alimentaires d'urgence, qui regrouperait un ensemble de principes et de bonnes pratiques non contraignantes. Par ailleurs, dans son rapport sur l'instabilité des prix, le Groupe d'experts de haut niveau a indiqué qu'il fallait renforcer la coordination internationale des politiques de stockage. Bien que l'expérience tende à démontrer qu'il est difficile de gérer des systèmes internationaux de stockage en raison des coûts élevés liés à l'information et à la coordination, il pourrait être bon d'étudier de nouvelles formes de coordination internationale.

34. On pourrait, par exemple, constituer à l'échelle régionale des petites réserves alimentaires d'urgence destinées à des fins humanitaires, qui seraient positionnées de manière stratégique et seraient reliées en amont à des systèmes efficaces d'alerte précoce et, en aval, à des dispositifs de protection sociale. Il est important que de telles réserves soient intégrées dans les stratégies nationales et régionales en matière de sécurité alimentaire et fassent l'objet de règles bien définies pour ce qui est de leur déclenchement et de leur réapprovisionnement. À la demande des Ministres de l'agriculture du G20, le Programme alimentaire mondial et d'autres organisations internationales s'attellent à la réalisation d'une étude de faisabilité, d'une analyse coûts-avantages et d'une proposition relative à la création, en étroite coopération avec la CEDEAO et ses États Membres, d'un système pilote régional de réserves alimentaires d'urgence à des fins humanitaires en Afrique de l'Ouest. L'étude, l'analyse et la proposition fourniront un plan pour la mise en place d'un système régional de réserves alimentaires capable de tirer parti des économies d'échelle, de répartir les risques sur l'ensemble d'une région et de fournir une aide efficace aux groupes vulnérables en période de crise.

35. Les efforts ayant pour objet de mettre au point des systèmes de réserves alimentaires pourraient bénéficier d'analyses supplémentaires, d'une évaluation des pratiques actuelles et d'une étude sur les solutions novatrices visant à améliorer le fonctionnement des stocks nationaux et régionaux et à faire en sorte qu'ils atténuent de façon plus efficace les répercussions préjudiciables des hausses marquées des prix alimentaires sans avoir pour autant d'effet de distorsion sur les comportements des marchés. Les travaux passés et en cours, comme l'étude sur le système pilote de réserves alimentaires à des fins humanitaires de la CEDEAO, pourraient être très utiles à cet égard. Il est recommandé au Comité de procéder à une évaluation du rôle des réserves alimentaires dans le contexte de flambée et d'instabilité des cours en vue d'élaborer un ensemble de principes facultatifs applicables à la gestion des réserves alimentaires.

Soutien interne et politiques commerciales nationales

36. L'intégration des pays en développement et des pays vulnérables dans les marchés internationaux joue un rôle essentiel dans le développement de ces pays. Par le passé, les subventions aux exploitations agricoles et la protection de ces exploitations dans certains pays de l'OCDE ont pu être perçues comme des mesures visant à décourager les investissements dans le secteur agricole des pays en développement, ce qui a encore accru la vulnérabilité de ces derniers face aux flambées des cours sur les marchés internationaux. Les politiques qui ont un effet de distorsion sur la production et le commerce des produits agricoles de base stimulent la production dans des secteurs où elle serait autrement absente et dissuadent les producteurs compétitifs ailleurs, ce qui est inefficace et favorise l'insécurité alimentaire à long terme. Malgré les réformes en cours, il existe encore des obstacles importants au commerce des produits agricoles de base tant entre les pays en développement eux-mêmes et qu'entre pays développés et pays en développement.

37. Lors des flambées des cours de 2008 et de 2010, plusieurs économies émergentes et pays en

développement ont adopté des mesures de restriction à l'exportation dans le but de réduire les prix intérieurs et de garantir la sécurité alimentaire au niveau national. D'une manière générale, les interdictions d'exporter peuvent entraîner une réduction des prix alimentaires intérieurs et sont considérées comme des mesures de soutien aux consommateurs. Toutefois, les restrictions à l'exportation imposées par les exportateurs, petits comme grands, peuvent causer du tort aux partenaires commerciaux traditionnels. Les interdictions d'exporter des produits alimentaires qui pèsent sur l'aide alimentaire humanitaire sont particulièrement pernicieuses et frappent les plus vulnérables. Si les principaux exportateurs se concertent pour appliquer des restrictions à l'exportation, les marchés internationaux ne sont plus alors des sources fiables pour se procurer des produits alimentaires. Sans remettre en question le droit des pays souverains de renforcer leur sécurité alimentaire, il convient de souligner que plus nombreux sont les pays à appliquer de telles restrictions, plus l'instabilité des cours sur les marchés mondiaux augmente, ce qui peut mettre en difficulté les pays qui n'ont pas recours à des politiques de stabilisation.

38. Les règles commerciales en vigueur, négociées à une époque où les prix des produits alimentaires étaient faibles et stables, fournissent une protection limitée contre les flambées et l'instabilité des cours et pourraient même les aggraver. Les disparités existant entre les disciplines actuelles applicables aux importations et les mesures relatives aux exportations permettent sans doute d'adopter trop facilement des restrictions à l'exportation, ce qui sape la confiance des marchés internationaux. Le projet actuel de modalités élaboré dans le cadre du Cycle de Doha pour le développement de l'OMC ne semble pas aborder ces disparités. Des politiques plus prévisibles et plus contraignantes contribueraient à diffuser des informations plus claires et à lutter contre les mouvements de panique et les achats de précaution, ce qui réduirait les incertitudes.

39. La communauté internationale doit désormais s'atteler à la tâche considérable consistant à mettre en place un système commercial multilatéral transparent, responsable et réglementé à même de garantir un accès à la nourriture à chaque pays. Il est important qu'un tel système améliore l'accès aux marchés, tout en répondant aux préoccupations concernant la politique que doivent mener les pouvoirs publics en matière de sécurité alimentaire et l'hétérogénéité des États Membres de l'Organisation mondiale du commerce, et en tenant compte des besoins particuliers des pays pauvres et vulnérables. Les mécanismes de sauvegarde spéciale peuvent protéger les petits agriculteurs des pays en développement contre les augmentations soudaines des prix des importations agricoles qui peuvent détruire leurs moyens de subsistance. Ces sauvegardes peuvent encourager les producteurs des pays en développement à investir dans leur petite exploitation et leur permettre d'avoir un revenu stable.

40. Il est nécessaire de prendre les mesures suivantes:

- améliorer notablement l'accès aux marchés en réduisant les mesures de soutien interne qui ont un effet de distorsion sur le commerce, en particulier celles pratiquées par les pays développés
- éliminer les subventions à l'exportation afin de créer des conditions offrant des chances égales à tous sur les marchés internationaux et d'améliorer l'efficacité
- mettre un terme aux interdictions d'exporter ainsi qu'aux taxes extraordinaires applicables aux produits alimentaires destinés à l'aide humanitaire
- conserver et renforcer les mesures de sauvegarde appropriées favorables aux pays en développement, en particulier aux plus vulnérables d'entre eux, afin d'améliorer leur efficacité et leur compétitivité et de leur permettre de mieux s'intégrer dans les marchés internationaux.

41. Certaines mesures visant à renforcer les dispositions de l'OMC relatives aux exportations pourraient contribuer à améliorer la transparence et la prévisibilité:

1. Toute nouvelle interdiction à l'exportation ou toute restriction applicable à des produits alimentaires pourrait faire l'objet d'une notification préalable obligatoire au Comité de l'agriculture de l'OMC. Cette notification devrait être étayée par des données précises et une analyse justifiant l'adoption de la mesure et indiquant de quelle manière les partenaires commerciaux du Membre concerné seront touchés.
2. Après réception d'une notification par le Comité de l'agriculture de l'OMC, l'État Membre devrait respecter une période obligatoire (par exemple, un mois) de consultation avec les pays potentiellement

touchés par la mesure de restriction à l'exportation avant que celle-ci n'entre en vigueur.

3. L'État Membre concerné devrait obligatoirement préciser la durée d'une telle mesure et stipuler la durée maximale de son application (par exemple, trois mois).

Informations sur les marchés alimentaires mondiaux, transparence de ces marchés et coordination des politiques internationales

42. Les flambées des cours alimentaires en 2008 et 2010 ont mis en évidence un certain nombre de carences dans les systèmes d'information sur les marchés et la coordination des mesures et interventions des pouvoirs publics, notamment:

- un manque d'informations fiables et actualisées sur l'offre et la demande agricoles, ainsi que les stocks, et en particulier sur l'offre à l'exportation des divers pays et régions; l'absence d'indicateurs clairs et exhaustifs permettant d'évaluer la situation actuelle des marchés
- des incertitudes et un manque de transparence qui ont entraîné une accumulation spéculative, des achats dus à la panique et l'adoption de mesures laissant à désirer
- l'absence d'un mécanisme efficace et crédible d'émission d'alertes suite à une dégradation de la situation alimentaire
- le manque de recommandations efficaces sur les mesures à prendre et de coordination de ces mesures
- l'absence de liens clairs entre information, alertes et interventions

43. En raison de ces carences, les gouvernements et la communauté internationale sont insuffisamment préparés pour répondre rapidement et de manière efficace aux menaces pesant sur la sécurité alimentaire. Le Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS) du G20, initiative de collaboration en matière de politique alimentaire et d'information sur les marchés alimentaires, pourrait contribuer à mieux exploiter les systèmes existants et à améliorer l'information sur les marchés mondiaux et venir en complément de ces systèmes. Les initiatives de ce type ont pour but d'accroître la fiabilité, la rapidité et la fréquence des données et d'améliorer la coordination des politiques en période de crise.

44. Tous les pays devraient pouvoir participer au Système d'information du G20. Toutefois, les premiers efforts porteront sur les principaux acteurs des marchés, qui représentent le plus gros de la production, de la consommation et du commerce de produits alimentaires dans le monde. Ce système devra également être doté d'un secrétariat commun, dont les locaux se trouveront à la FAO et qui rassemblera des organisations internationales disposant de moyens de collecter, d'analyser et de diffuser régulièrement des informations sur la situation et les perspectives des marchés alimentaires ainsi que sur les politiques alimentaires. La structure du Système d'information reposera sur deux groupes qui seront chargés d'exécuter deux fonctions importantes: un groupe de l'information sur les marchés alimentaires mondiaux, qui aura pour mission de recueillir et d'analyser des données sur les marchés alimentaires, et un forum sur les mesures d'intervention rapides, qui s'attachera à promouvoir la coordination des politiques internationales.

45. Les études du groupe de l'information sur les marchés alimentaires mondiaux porteront notamment sur la production, les stocks, la commercialisation, l'utilisation et les prix, y compris les prix à terme. Le groupe pourrait notamment:

- produire de façon continue et en temps voulu des données de qualité, fiables, précises et comparables au sujet de la situation de l'offre et de la demande et de leur évolution probable à court terme;
- promouvoir l'amélioration des statistiques et de l'information;
- collecter et analyser des informations sur les politiques nationales et leurs incidences au niveau international.

46. Le forum du Système d'information permettra d'améliorer le dialogue sur les mesures à prendre et de promouvoir la coordination de ces mesures lorsque la situation et les perspectives des marchés indiquent un risque élevé pour la sécurité alimentaire. Il sera chargé des missions suivantes:

- réceptionner et évaluer des données et des analyses provenant du secrétariat de l'AMIS au sujet de la situation en cours et des perspectives des marchés internationaux et publier régulièrement des communiqués concernant les incidences sur la sécurité alimentaire
- promouvoir l'échange, à un stade précoce, d'informations clés sur la prévention des crises et les réponses que peuvent y apporter les décideurs politiques, ainsi que les débats sur ces questions et contribuer à mobiliser un soutien large et rapide en faveur d'une intervention politique adaptée et de mesures relatives aux questions qui touchent la production et les marchés agricoles en temps de crise, sans chercher à influencer sur l'action humanitaire
- collaborer étroitement avec le CSA en vue de promouvoir une plus grande convergence des politiques et de renforcer les liens entre les politiques au niveau mondial.

47. L'AMIS consistera en un réseau permanent de pays et d'organisations qui s'intéresseront exclusivement aux questions d'instabilité des cours alimentaires, et réunira la volonté politique nécessaires et de solides connaissances techniques qui permettront d'améliorer l'information sur les marchés, d'accroître la transparence et de promouvoir le dialogue sur l'action à mener en période de crise. Le forum de l'AMIS devrait collaborer étroitement avec le CSA et fournir notamment au Bureau et au Groupe consultatif de ce dernier des notes d'information sur des études relatives aux marchés et à la sécurité alimentaire, ainsi que sur les mesures recommandées de manière à fournir au Comité tous les renseignements dont il aura besoin pour promouvoir une plus grande convergence des politiques et renforcer les liens entre les politiques au niveau international.

Ralentissement de la demande de produits agricoles à des fins non alimentaires et réduction du gaspillage

48. Au plan international, il existe une corrélation de plus en plus marquée entre les prix des produits agricoles et le cours du pétrole. L'augmentation du cours du pétrole rend l'éthanol plus compétitif et entraîne un accroissement de sa demande. Étant donné que le secteur des biocarburants et ceux des produits alimentaires et fourragers utilisent les mêmes intrants, par exemple les céréales ou la canne à sucre, une augmentation de la production d'éthanol entraîne une réduction de l'offre de produits alimentaires et une hausse du prix de ces derniers.

49. La corrélation étroite entre les marchés des produits agricoles de base et les marchés de l'énergie signifie que si le cours du brut est élevé et que la valeur des produits agricoles sur les marchés de l'énergie dépasse leur valeur sur les marchés alimentaires, ces produits seront détournés au profit de la production de biocarburants, ce qui entraînera une hausse des cours alimentaires dans une proportion déterminée par la demande de biocarburants.

50. Les variations du cours du pétrole peuvent être soudaines et abruptes et accentuer l'instabilité des cours des produits alimentaires. Le soutien fourni au secteur des biocarburants a accru la demande de certains produits agricoles, ce qui crée une concurrence avec les marchés alimentaires, qui recherchent des produits alimentaires ou fourragers, et entraîne par conséquent une hausse des cours des denrées. Ainsi, les subventions accordées à la production de biocarburants de première génération ont entraîné une réduction des coûts de production de ces carburants et, par conséquent, une augmentation de la dépendance des prix des produits agricoles vis-à-vis du cours du pétrole. Il va falloir réévaluer ces politiques de soutien.

51. Il a été proposé de supprimer les mesures nationales actuelles visant à subventionner ou à promouvoir la production ou la consommation de biocarburants et à améliorer l'accès grâce à l'ouverture des marchés internationaux. Si on élimine les subventions et les obstacles au commerce, les biocarburants seront alors produits là où cela est économiquement rentable. Il a été proposé par ailleurs d'adopter des mesures plus souples qui tiendraient compte de l'impact des biocarburants sur la disponibilité et les cours des produits alimentaires. D'après ces propositions, les pays qui soutiennent leur secteur des biocarburants adopteraient des plans d'ajustement des politiques visant à stimuler la production ou la consommation de biocarburants lorsque les marchés alimentaires mondiaux sont sous pression, de façon à diminuer la demande en produits alimentaires et fourragers par le secteur des biocarburants.

52. Du côté de l'offre, les pertes après récolte et le gaspillage entraînent une diminution très importante de la disponibilité de nourriture au niveau mondial. La FAO estime que les systèmes mal conçus de manipulation, de stockage, de conditionnement, de transport et de commercialisation des produits agricoles dans les pays en développement seraient à l'origine de pertes allant de 15 à 50 % des récoltes. En résolvant le problème des pertes après récolte, on pourrait accroître considérablement l'offre de produits alimentaires dans les pays en développement.

53. L'aide aux agriculteurs, les coopératives et les initiatives communautaires de stockage des céréales constituent un premier pas important vers la diminution des pertes après récolte et le renforcement de la résilience, ainsi que vers une réponse aux besoins critiques et une réduction de l'instabilité des cours alimentaires sur les marchés nationaux car elles permettent aux agriculteurs de commercialiser leurs produits en dehors de la saison des récoltes. À l'échelon des villages, la collaboration en matière d'entreposage présente des avantages indéniables car elle permet de rassembler des quantités de produits suffisantes, de réduire les coûts d'entreposage et de transport et d'attirer les négociants.

54. Les investissements du secteur privé en matière d'entreposage dans les pays en développement, soit sur les exploitations, soit dans les villages ou à une plus grande échelle, sont limités par des politiques inadéquates, une absence de soutien des pouvoirs publics et des conditions défavorables qui n'incitent pas les agriculteurs à effectuer des améliorations, ce qui leur fait subir des pertes après récolte relativement élevées.

55. Il faudra adopter des mesures facilitant l'accès aux prêts visant à améliorer les capacités d'entreposage des agriculteurs, des coopératives et des négociants privés et développer les technologies et les compétences nécessaires pour réduire autant que possible les pertes après récolte. Il faudra également proposer aux associations paysannes, aux coopératives et au secteur privé des formations en vue de développer des compétences spécialisées en matière de gestion des stocks.

B. MESURES VISANT À ATTÉNUER LES EFFETS PRÉJUDICIALES DE L'INSTABILITÉ DES PRIX DES PRODUITS ALIMENTAIRES

Dispositifs de protection sociale

56. Dans un contexte de hausse rapide des prix des produits alimentaires, la fourniture de nourriture subventionnée ou d'une aide en espèces aux personnes pauvres par l'intermédiaire des dispositifs de protection permet à ces personnes de faire face à une augmentation de leurs dépenses alimentaires et d'éviter que les foyers ne vendent des biens, tels que leurs animaux, qui contribuent de manière importante à maintenir leurs conditions de vie ou ne diminuent leurs dépenses consacrées à des secteurs essentiels, comme la santé et l'éducation. Ces dispositifs de protection devraient également accorder une large place à la nutrition, compte tenu des risques accrus pesant sur l'état sanitaire et nutritionnel des individus en période de crise.

57. Les dispositifs de protection devraient pouvoir être rapidement transposés à une plus grande échelle, et fournir une aide adaptée, sous forme d'espèces ou de nourriture selon les conditions des marchés. La transposition à une plus grande échelle s'effectue en augmentant les prestations par habitant ou le nombre de bénéficiaires. Toutefois, l'élargissement des dispositifs de protection se heurte à des difficultés importantes, ce qui rend nécessaire une planification en cas d'imprévu. Tout d'abord, le programme de protection en question devrait disposer des capacités administratives nécessaires à son élargissement. Ensuite, si l'élargissement se fait par l'ajout de bénéficiaires devenus vulnérables suite à la hausse des cours alimentaires, il conviendrait de mettre en place des mécanismes de ciblage supplémentaires.

58. Il est difficile de mettre au point des programmes bien ciblés et ces derniers sont souvent intégrés dans le système de protection sociale existant. Les dispositifs ciblés de sécurité alimentaire, tels que les programmes de nutrition destinés aux enfants, de création d'emplois et de richesses ou d'alimentation scolaire, aident les personnes vulnérables à faire face à l'instabilité des cours et aux autres chocs et peuvent être, selon les moyens budgétaires, transposés relativement facilement à une plus grande échelle en période de crise.

59. On peut également effectuer un ciblage rapide en combinant les critères géographiques,

démographiques et propres à des groupes spécifiques. L'établissement de liens entre les prestations sociales et certaines conditions, comme par exemple le soutien aux femmes enceintes et allaitantes ou aux enfants de moins de deux ans, fournit à la fois une méthode de ciblage et un mécanisme susceptible d'atténuer l'impact à court terme du choc tout en réduisant les conséquences préjudiciables à long terme.

60. L'offre d'une assistance adaptée et diversifiée, s'appuyant sur un éventail de prestations, constitue un outil fondamental pour lutter contre l'insécurité alimentaire et atténuer les effets préjudiciables des flambées des cours des produits alimentaires sur les populations vulnérables. Ces prestations peuvent prendre la forme de versements d'espèces, de coupons d'alimentation ou de nourriture. Les prestations en espèces et les coupons d'alimentation ciblés sont indiqués lorsque les marchés alimentaires fonctionnent correctement et que l'intervention a pour objet d'améliorer l'accès à la nourriture. Elles peuvent également promouvoir le développement des marchés alimentaires locaux en incitant le secteur privé à investir dans des circuits de commercialisation plus stables et des volumes plus importants, ce qui permet d'obtenir des économies d'échelle. Si les négociants privés ne sont pas en mesure d'élargir la distribution de nourriture ou que, par exemple, les marchés locaux sont isolés, les prestations en espèces peuvent entraîner une inflation des prix des produits alimentaires. Dans de tels cas, il est préférable de distribuer de la nourriture car cela permet d'accroître l'offre sans exercer de pression supplémentaire à la hausse sur les prix des produits vendus sur les marchés locaux.

61. Enfin, les mécanismes de ce type doivent être dotés d'un budget contracyclique de manière à pouvoir élargir les opérations en cas de flambée des cours et les réduire par la suite. De telles contraintes budgétaires présentent des difficultés importantes, ce qui rend d'autant plus nécessaire l'aide apportée par la communauté internationale aux pays en développement à faible revenu et à déficit vivrier, qui ne sont pas toujours en mesure de faire face à ces dépenses en période de crise.

62. Les flambées des prix des produits alimentaires compromettent les arrangements existants relatifs au prix de ces produits qui découlent des négociations menées actuellement dans le cadre de la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA), laquelle prévoit une quantité minimale annuelle garantie de nourriture et de ressources liées à l'alimentation aux pays bénéficiaires en cas de crise alimentaire ou d'autres formes d'aide, comme la fourniture d'un soutien aux dispositifs de protection. Cette convention prévoit la fourniture d'environ 5 millions de tonnes de nourriture par an au titre des engagements collectifs pris par les donateurs. Toutefois, lors des négociations en cours, il a été proposé d'exprimer les engagements individuels pris par les pays donateurs au titre de la Convention en terme de valeur plutôt que de quantité de nourriture de manière à permettre aux gouvernements d'inscrire dans leur budget le montant précis de ces engagements. Compte tenu du niveau élevé et de l'instabilité des cours prévus pour les dix prochaines années, une telle pratique transférerait le risque de cette instabilité aux pays bénéficiaires de l'aide alimentaire. Il faut réduire ce risque grâce à des outils de gestion des risques fondés sur les mécanismes du marché tout en préservant l'engagement pris collectivement de fournir des quantités précises de nourriture.

Gestion des risques pour les producteurs

63. La gestion des risques pour les producteurs des pays en développement et des économies émergentes se heurte à des difficultés importantes. La population vulnérable se compose principalement de petits agriculteurs géographiquement dispersés, qui ont un accès limité aux marchés et aux connaissances, ce qui se traduit par des coûts d'exploitation élevés des programmes de gestion des risques, auxquels s'ajoute une faible demande en outils de gestion des risques. Le développement des marchés de l'assurance et des marchés financiers est lui aussi en butte à des problèmes importants; les moyens institutionnels sont souvent insuffisants et il n'existe pas en général de bourse officielle des produits de base. Les mécanismes de gestion des risques offerts aux producteurs vulnérables dépendent de la nature du risque, qui peut être lié aux intempéries ou aux ravageurs et aux maladies qui attaquent les cultures ou les animaux, ou encore à des considérations économiques, comme le prix des intrants et de la production.

64. Des efforts et des travaux de recherche importants sont consacrés à la mise au point de produits novateurs comme l'assurance-récolte fondée sur un indice météorologique qui permettrait aux petits producteurs de se prémunir contre les risques liés aux intempéries; les agriculteurs seraient alors rémunérés lorsque les précipitations ou les températures sont si élevées ou si faibles qu'elles entraîneront probablement

une baisse sensible des rendements des cultures, ou lorsque la sécheresse, le gel ou les précipitations dépassent des plafonds fixés. L'assurance indexée présente plusieurs avantages car elle se fonde sur un indice météorologique pouvant être vérifié indépendamment, ce qui permet aux compagnies d'assurances de transférer une partie de leurs risques aux marchés internationaux ou à des compagnies de réassurance. Cependant, pour que l'assurance indexée soit efficace, il faut qu'un certain nombre de conditions soient réunies. L'indice retenu doit être étroitement lié à la production locale, et un réseau de stations météorologiques locales et des systèmes de collecte des données météorologiques doivent être en place. Il faut également résoudre les problèmes liés au manque d'information afin de stimuler la demande pour les produits d'assurance de ce type. Les agriculteurs et les autres parties concernées devraient avoir une bonne connaissance du fonctionnement des assurances fondées sur un indice météorologique.

65. Les instruments de protection contre les risques de fluctuation des cours proposés aux agriculteurs se heurtent aux mêmes problèmes. Outre le fait qu'ils n'aient pas suffisamment accès aux marchés et aux connaissances, les agriculteurs produisent des quantités trop faibles pour que leur participation aux marchés à terme présente un intérêt. Même si les producteurs regroupaient leur production par l'intermédiaire d'organisations paysannes, celle-ci rencontrerait des problèmes de normalisation et de qualité. En outre, seul un petit nombre de pays en développement sont dotés de bourses de produits de base sur lesquelles les agriculteurs et les autres intervenants des marchés peuvent se couvrir contre les fluctuations des cours.

66. Il faudrait apporter un soutien de taille aux produits novateurs qui favorisent l'intégration des petits agriculteurs dans les marchés financiers. Les investissements publics destinés à accroître les capacités institutionnelles ainsi qu'une assistance et des formations techniques adaptées sont également nécessaires car le secteur de l'assurance privée fait face à des coûts de lancement et des obstacles importants au moment du démarrage. Les produits novateurs, tels que l'assurance indexée, nécessitent souvent de faire appel à des partenariats public-privé ou à des investissements publics pour financer le développement des capacités de collecte et d'analyse des données. Si l'assurance indexée devait être élargie, les gouvernements et les donateurs devraient alors intervenir plus activement afin de créer des conditions favorables et de promouvoir le développement des marchés de l'assurance. Toutefois, en règle générale, il est extrêmement difficile de cibler directement les petits agriculteurs et d'obtenir un bon rapport coût-efficacité pour les outils de gestion des risques financiers qui leur sont destinés.

67. Les marchés alimentaires de nombreux pays en développement ne sont pas suffisamment intégrés dans les bourses officielles de produits de base, ce qui rend inefficaces les opérations de couverture et expose à des niveaux élevés de risque de corrélation (absence de corrélation entre les cours boursiers et les prix locaux). Il faut promouvoir la mise en place de bourses régionales de produits de base dans les pays en développement de telle manière que les contrats et les outils de gestion des risques aient un lien avec les conditions locales, ce qui contribuerait à améliorer le fonctionnement des marchés et les transferts de risques.

68. Les systèmes de récépissés d'entrepôt peuvent aider les petits producteurs à mieux gérer les risques. Ils peuvent aussi contribuer à améliorer les capacités d'entreposage privées d'un pays et donner ainsi accès à des marchés plus compétitifs. Les récépissés d'entrepôt reposent sur le principe selon lequel les agriculteurs ou les négociants peuvent déposer des produits alimentaires, dont la quantité et la qualité sont précisées, dans un entrepôt sécurisé, contre attestation de propriété. Les programmes de récépissés d'entrepôt peuvent contribuer à réduire les pertes de stockage, à atténuer l'instabilité des prix et à faciliter l'accès aux financements, étant donné que la preuve de propriété peut être utilisée comme garantie pour obtenir un prêt. Ainsi, les récépissés d'entrepôt peuvent aider les petits exploitants à mieux gérer les risques tout en favorisant des échanges efficaces sur les marchés privés.

Mécanismes de compensation internationaux

69. En période de crise, les mécanismes de compensation fournissent une aide importante aux pays en leur évitant des déficits budgétaires trop importants et en réduisant leurs dépenses d'importation des produits alimentaires, tout en permettant le maintien des grands programmes de protection sociale. Les financements compensatoires, comme ceux proposés aux pays ACP par l'Union européenne dans le cadre du Système de stabilisation des recettes d'exportation (STABEX) ou la Facilité de financement compensatoire du Fonds monétaire international (FMI), constituent l'une des principales réponses apportées jusqu'à présent par la

communauté internationale face à l'instabilité des marchés des produits de base. Les deux programmes susmentionnés ont pour objet d'offrir des financements compensatoires aux pays afin d'éviter à ces derniers de subir les effets préjudiciables d'une hausse marquée des cours des produits alimentaires de base mais aucun d'eux n'a été utilisé à grande échelle, sans doute en raison d'un manque de fonds en ce qui concerne le premier et de taux d'intérêt trop élevés pour le second.

70. Lors de la flambée des cours en 2008, plusieurs pays qui ont connu une augmentation sensible de leurs dépenses d'importation de produits alimentaires et d'engrais se sont tournés vers la Facilité de protection contre les chocs exogènes du FMI. Cette dernière a débloqué des fonds en vue d'atténuer l'impact des chocs exogènes sur la balance des paiements, les réserves extérieures et l'inflation des pays en développement. Depuis 2009, le FMI a mis en place trois facilités de manière à pouvoir fournir des financements plus importants à des conditions préférentielles: la Facilité de crédit rapide, qui fournit des prêts sans conditions liées à la mise en place de programmes; la Facilité de crédit de confirmation pour des financements à court terme et des besoins d'ajustement créés par des dérapages de la politique ou des chocs; et la Facilité élargie de crédit, qui comprend également des arrangements visant à fournir une aide rapide en cas de flambée des prix des produits alimentaires ou du cours du pétrole.

71. Les facilités de ce type pourraient être renforcées ou élargies afin de permettre aux pays de financer leurs importations de produits alimentaires si nécessaire plutôt que d'avoir à combler les déficits de leur balance des paiements après coup. Il faudrait fournir un appui aux mécanismes tels que le Programme d'intervention en réponse à la crise alimentaire mondiale (GFRP) de la Banque mondiale, destiné aux pays les plus pauvres et les plus vulnérables, et aux systèmes permettant de parer aux crises, dans le cadre de l'Association internationale de développement.

72. Il conviendrait également d'envisager la mise en place d'une facilité de financement des produits alimentaires, telle qu'évoquée dans la Décision de Marrakech et par la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) tenue à Doha. Une proposition a été élaborée, sur la base d'une étude réalisée par la FAO et la CNUCED, en vue de créer une facilité de financement des importations alimentaires (FIFF) grâce à laquelle les pays les moins développés et les pays importateurs nets de produits alimentaires auraient accès à des financements à court terme en cas d'augmentation soudaine de leurs dépenses d'importation de produits alimentaires.

73. Une facilité de financement des importations alimentaires permettrait aux pays de financer leurs importations de produits alimentaires si nécessaire plutôt que de devoir compenser les déficits de leur balance des paiements après coup; ce serait alors la communauté internationale qui fournirait des garanties conditionnelles plutôt que des financements. Ce mécanisme pourrait être déclenché lorsque l'on s'attend à ce que les dépenses d'importation des produits alimentaires dépassent un plafond supérieur aux dépenses normales. La facilité de financement pourrait également bénéficier de garanties apportées par certains pays développés, ce qui lui permettrait d'emprunter auprès des banques internationales et des marchés de capitaux.

Stabilisation des dépenses d'importation de produits alimentaires grâce à des mécanismes commerciaux

74. Les mécanismes commerciaux novateurs, comme les contrats à terme pour garantir l'importation à une date fixée de produits alimentaires à des prix plus stables, offrent une protection contre l'instabilité des prix des produits alimentaires. Toutefois, ces solutions nécessitent la mise en place d'institutions au niveau national et l'acquisition de connaissances techniques pointues.

75. Les principaux instruments pouvant être utilisés pour stabiliser les factures de produits alimentaires importés sont les contrats à terme, les contrats à options et les instruments hors-cote. Ces produits sont proposés aux gouvernements par l'intermédiaire d'établissements financiers, et plus particulièrement de banques internationales. En achetant des contrats à terme, un gouvernement qui souhaite se protéger contre une hausse excessive du cours d'une céréale bloque le prix d'achat de celle-ci. Le principal avantage qu'en retire le gouvernement qui se couvre est que le coût des importations de produits alimentaires est connu avec plus ou moins de précision au moment où la couverture est enclenchée. Sur un plan pratique, les produits à terme pourraient ne pas être utiles aux gouvernements étant donné qu'il existe un risque inconnu associé à la

prise de positions à terme à chaque fois qu'un gouvernement se couvre. Si les prix du marché baissent par rapport au montant des contrats à terme achetés par un gouvernement, ce dernier devra verser la différence à son partenaire sur le marché.

76. Plutôt que de se couvrir à l'aide de contrats à terme, les gouvernements pourraient recourir aux contrats à options, ce qui leur permettrait de se bloquer un cours à un certain niveau en échange d'une prime fixe qui est généralement réglée à l'avance. Les options d'achat sont des couvertures sur des produits de base physiques qui intègrent la protection de prix dans un accord relatif à l'importation de produits réels. Pour les importateurs, une option d'achat a pour effet de fixer un prix plafond approximatif pour les produits alimentaires faisant l'objet d'un contrat. Un tel arrangement est particulièrement attractif si l'objectif est de se couvrir contre une fluctuation des prix. L'un des principaux avantages de la stratégie d'options d'achat est qu'elle a un prix du marché. Contrairement aux couvertures sur des positions à terme, le coût de la protection est connu à l'avance. Les acheteurs peuvent décider du niveau et de la durée de la protection dont ils ont besoin ou se retirer s'ils estiment que le coût est trop élevé.

77. Il faudra réaliser des investissements importants pour remédier au manque d'expertise technique des pays à faible revenu en matière d'utilisation d'instruments de couverture. De nombreux gouvernements ne s'intéressent pas à la gestion ex ante des hausses soudaines des prix des produits alimentaires et n'envisagent pas les risques liés à ces prix comme une dette éventuelle pouvant avoir des incidences sur leur budget. L'expérience a démontré qu'amener les pays en développement et les pays émergents à faire de la gestion de risques exige des efforts soutenus pour renforcer les capacités au point où les décideurs politiques seraient à l'aise avec les outils de gestion des risques et mettraient en place des cadres institutionnels adaptés (y compris une budgétisation précise des coûts et une évaluation des avantages). D'une manière générale, il serait bon de s'inspirer de pays tels que le Mexique, qui ont su mettre en place un cadre d'analyse des risques budgétaires et prendre des mesures innovantes pour gérer ces risques.