


Mars 2012

	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 Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

COMITÉ DES PRODUITS

Soixante-neuvième session

Rome, 28-30 mai 2012

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES POLITIQUES RELATIVES AUX PRODUITS ALIMENTAIRES ET À LEURS PRIX SUR LES MARCHÉS INTÉRIEURS EN 2007-2011

Résumé

Les périodes de hausse et de volatilité des prix qu'ont connues les marchés alimentaires mondiaux depuis mi-2007 ont également été marquées par des hausses généralisées de prix sur les marchés intérieurs. Des mesures nombreuses et diverses ont été prises en vue de juguler cette progression et de traiter certains problèmes alimentaires de plus long terme. Dans le même temps, le secrétariat a redoublé les efforts engagés pour recueillir et examiner des données sur les prix des aliments et l'évolution des politiques, si bien que l'on dispose aujourd'hui d'une masse critique d'informations permettant d'étudier l'expérience de nombreux pays durant la période 2007-2011. Le document CCP 12/5 présente ces données, d'abord en ce qui concerne les prix intérieurs des céréales, puis s'agissant des mesures prises à l'échelle nationale. Certaines questions d'ordre stratégique et analytique sont résumées en fin de document pour examen par le Comité.

Suite à donner proposée au Comité

Le Comité est invité à:

- reconnaître qu'une coordination internationale accrue des politiques ainsi qu'une transparence plus grande sur les marchés contribueraient à stabiliser des marchés intérieurs et mondiaux;
- souligner combien il est important que les négociations commerciales du cycle de Doha trouvent rapidement une issue favorable;
- recommander à la FAO de suivre attentivement l'évolution du prix des denrées alimentaires et les mesures prises pour y répondre, et, le cas échéant, de mener des analyses approfondies et de réaliser des études de cas nationales;
- demander à la FAO de maintenir et de renforcer l'aide qu'elle apporte aux États membres en matière stratégique et programmatique, en vue d'agir efficacement sur la hausse et la volatilité des prix des denrées alimentaires.

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 internet, à l'adresse www.fao.org.

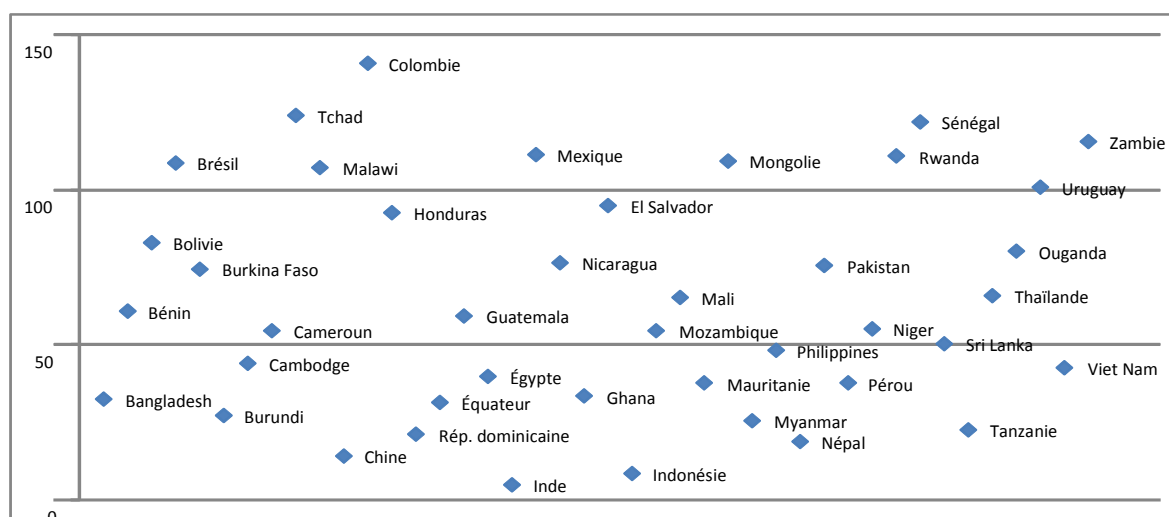
I. LES PRIX INTÉRIEURS DES CÉRÉALES ENTRE 2007 ET 2011

1. 155 séries de prix intérieurs de céréales (riz, blé et maïs) provenant de 52 pays sont étudiés ici. De 2007 à 2011, on peut distinguer cinq pics sur les marchés mondiaux, un pour le riz (2007-2008) et deux chacun pour le blé et le maïs (en 2007-2008 et 2010-2011). L'examen ci-après s'attache à évaluer dans quelle mesure les prix intérieurs ont augmenté durant ces périodes. Le rapport, au cours d'une période donnée, entre l'évolution du prix intérieur et celle du prix mondial s'appelle « taux de transmission ». Il s'agit d'une mesure approximative. Il y a lieu de noter que, si l'évolution du prix mondial détermine de manière cruciale celle du prix intérieur, l'intensité de cette relation dépend d'autres facteurs également, tels que le niveau d'autosuffisance, les obstacles et politiques modérant la transmission, et les contraintes structurelles.

A. Riz

2. Les cours du riz se sont envolés d'octobre 2007 à mai 2008, avec une hausse de 475 USD/tonne (160 pour cent) du prix à l'exportation du riz thaï A1. D'octobre 2007 à juillet 2008 (deux mois supplémentaires, caractérisés par une forte hausse, étant ajoutés à la période de sorte à tenir compte du décalage de transmission), les prix intérieurs ont augmenté en moyenne de 305 USD/tonne (50 pour cent) dans les 42 pays couverts, soit un taux de transmission de 64 pour cent. Comme le montre la figure 1, la transmission s'est révélée supérieure à 100 pour cent dans dix pays (en d'autres termes, la progression des prix intérieurs y a été supérieure à celle du prix mondial), et est allée de 50 à 100 pour cent dans quinze autres. Elle a été inférieure à 50 pour cent dans les 17 autres pays. Les hausses de prix en monnaie locale ont été plus faibles que celles exprimées en dollars dans 23 des 37 pays, et ce, de 10 points de pourcentage ou plus dans 15 d'entre eux, témoignant d'une appréciation des devises. Dans 11 pays, en revanche, les prix en monnaie locale ont davantage progressé que ceux en dollars (mais de manière substantielle dans deux pays seulement), traduisant une dépréciation des monnaies. Par région, il apparaît que les taux de transmission étaient relativement plus faibles dans les pays asiatiques (42 pour cent) qu'en Afrique (70 pour cent) et en Amérique latine (74 pour cent).

Figure 1 - Transmission des pics de prix du riz (octobre 2007 – mai 2008)



Note: le taux de transmission correspond au rapport entre l'évolution du prix intérieur et celle du prix mondial, durant le pic.

B. Blé

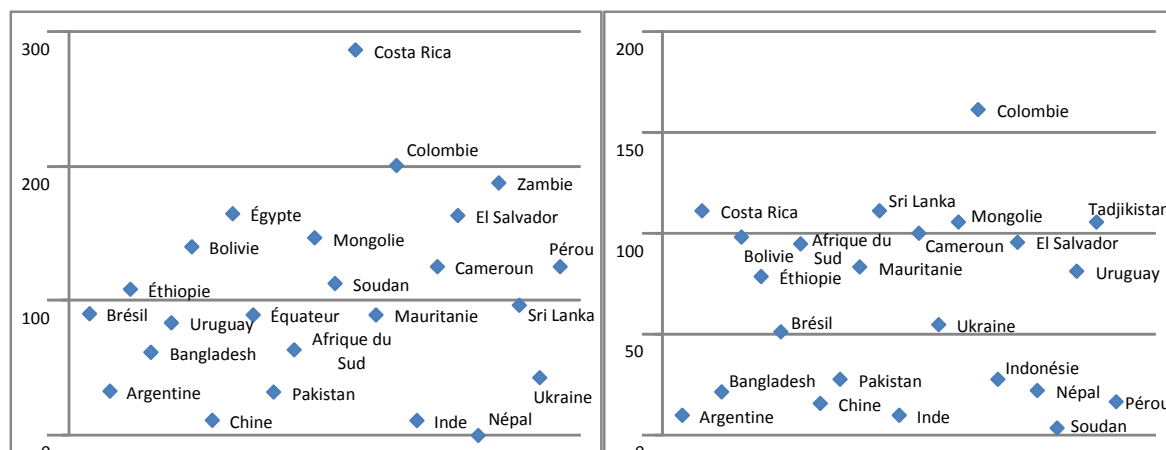
3. Les prix du blé ont enregistré deux pics: le premier de mai 2007 à mars 2008 et le second de juin 2010 à février 2011. Le présent examen se fonde sur 56 séries de prix provenant de 26 pays (27

séries pour le premier pic et 29 pour le second). Dans chaque période, 12 séries concernent le blé en grains et les autres, la farine. Même s'il s'agit de deux produits distincts, on s'attend à ce que le prix mondial du grain influence fortement le prix de la farine sur le marché intérieur

Premier pic (mai 2007 – mars 2008)

4. Au cours de la période, le prix mondial du blé dur américain (rouge d'hiver n° 2) a augmenté de 279 USD/tonne (soit 137 pour cent). L'évolution moyenne du prix du blé en grains, calculée à partir de 12 pays, a été de 221 USD /tonne, soit un taux de transmission de 79 pour cent (221/279 USD). La transmission a été la plus faible en Chine et en Inde (11 pour cent dans les deux cas) tandis qu'elle a été supérieure à 100 % dans quatre pays (Bolivie, Égypte, Éthiopie et Soudan) [figure 2]. Les hausses de prix en monnaie locale ont été inférieures de 17 points de pourcentage en moyenne à celles exprimées en dollars. Comme pour la farine de blé, le prix moyen, calculé à partir de 15 pays, a augmenté de 377 USD/tonne, soit un taux de transmission de 135 pour cent. Ce dernier taux a été supérieur à 100 pour cent dans 10 pays et compris entre 50 et 100 pour cent dans trois autres. La plupart du temps, les évolutions de prix en monnaie locale ont été inférieures à celles exprimées en dollars.

Figure 2 - Transmission des pics de prix du blé
Premier pic (mai 2007 – mars 2008)



Note: le taux de transmission correspond au rapport entre l'évolution du prix intérieur et celle du prix mondial, durant le pic.

Second pic (juin 2010 – février 2011)

5. Au cours de la période, le prix mondial a progressé de 179 USD/tonne (98 pour cent). Pour le blé en grains (deux mois supplémentaires étant pris en compte, comme ci-dessus), l'évolution moyenne des prix intérieurs dans les 12 pays disposant de données s'est établie à 92 USD/tonne, soit une transmission plus faible que lors du premier pic (52 contre 79 pour cent). Le taux de transmission a été supérieur à 50 pour cent dans sept des 12 pays. Il n'a, par contre, jamais dépassé 100 pour cent et a été inférieur à 20 pour cent en Chine, en Inde et au Soudan. Les prix intérieurs, très inférieurs à ceux enregistrés lors du premier pic, n'ont généralement pas continué à flamber après le pic atteint en février 2011 par le prix mondial. Comme pour la farine de blé, l'évolution de prix, calculée à partir de 17 pays, a été en moyenne de 133 USD/tonne, soit un taux de transmission bien plus faible que celui observé pour la farine lors du premier pic (74 pour cent contre 135 pour cent). Dans sept cas, la transmission a dépassé 100 pour cent et dans quatre, elle a été comprise entre 50 et 100 pour cent (figure 2). En moyenne, dans cet échantillon, les évolutions de prix en monnaie locale ont été inférieures de 10 points de pourcentage environ à celles exprimées en dollars.

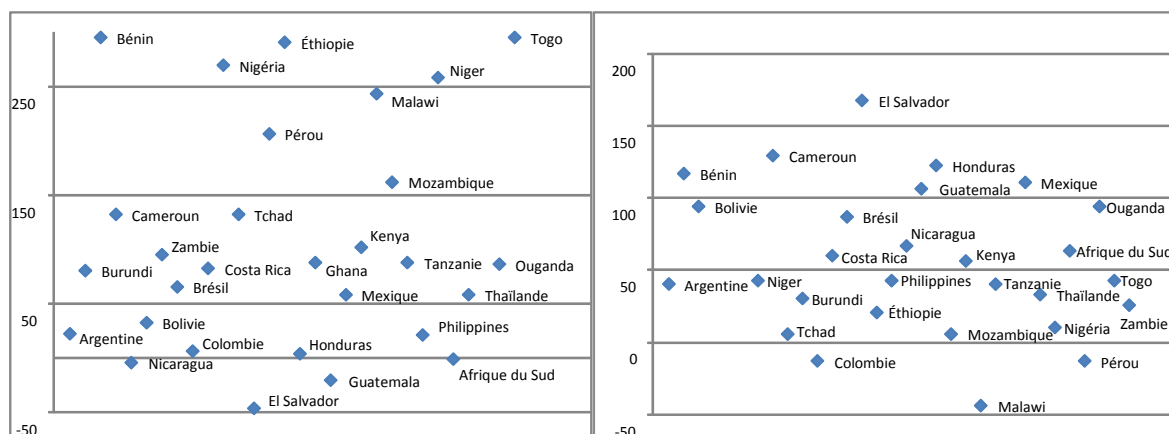
C. Maïs

6. Comme ceux du blé, les prix mondiaux du maïs ont connu deux pics: juillet 2007 – juillet 2008 et juin 2010 – avril 2011.

Premier pic (juillet 2007 – juin 2008)

7. Durant la période, le prix mondial du maïs (jaune américain n° 2) a progressé de 135 USD/tonne (92 pour cent), tandis que l'augmentation moyenne des prix intérieurs dans 29 pays a été de 146 USD/tonne, soit un taux de transmission de 108 pour cent. Celui-ci a dépassé 100 pour cent dans sept pays (Bénin, Éthiopie, Malawi, Niger, Nigéria, Pérou et Togo) [figure 3] et a été compris entre 100 et 200 pour cent dans quatre autres (Cameroun, Kenya, Mozambique et Tchad). Il s'agit d'évolutions de prix très marquées et les facteurs explicatifs doivent faire l'objet d'analyses approfondies, d'autant que de nombreuses études sur l'intégration des marchés ont noté que la transmission des prix du maïs était moindre en Afrique, principalement du fait de la faiblesse des volumes négociés, et indiqué le rôle de premier plan joué par les facteurs intérieurs. Le plus souvent, les évolutions de prix en monnaie locale ont été légèrement moins marquées. Sur le plan régional, la transmission a été de 165 pour cent en moyenne pour les 16 pays d'Afrique, mais de 62 pour cent en moyenne seulement pour les 11 pays d'Amérique latine.

Figure 3 - Transmission des prix du maïs
Premier pic (juillet 2007 - juin 2008)



Note: le taux de transmission correspond au rapport entre l'évolution du prix intérieur et celle du prix mondial, durant le pic.

Second pic (juin 2010 – avril 2011)

8. Le prix du maïs a augmenté de 162 USD/tonne, contre 135 USD/tonne lors du premier pic. Les prix intérieurs des 28 pays considérés ont augmenté en moyenne de 90 USD/tonne, soit un taux de transmission de 56 pour cent. Celui-ci a dépassé 100 pour cent dans six d'entre eux (Bénin, Cameroun, El Salvador, Guatemala, Honduras et Mexique) et a été compris entre 50 et 100 pour cent dans sept autres. Les évolutions de prix en monnaie locale ont été inférieures à celles exprimées en dollars dans 21 cas.

L'évolution des prix intérieurs en bref

9. L'examen ci-dessus a montré que les prix intérieurs ont fortement augmenté durant les périodes correspondant à des pics sur les marchés mondiaux. Lorsque l'on considère l'ensemble des 155 séries de prix des deux périodes, il apparaît que la hausse sur les marchés intérieurs a été supérieure à celle sur les marchés mondiaux (taux de transmission supérieur à 100 pour cent) dans 48 des 155 séries, tandis que le taux de transmission a été compris entre 50 et 100 pour cent dans 50 cas et inférieur à 50 pour cent dans les 57 cas restants. Les taux de transmission du blé et du maïs ont été bien plus faibles durant le second pic (2010-2011). Cela tient largement à l'augmentation de la production céréalière en 2009 et probablement donc aux stocks de report accrus disponibles pour la campagne 2010-2011. Il se peut également que, suivant l'expérience de 2007-2008, les pays se soient

mieux préparés. Les taux de transmission ont été supérieurs à 100 pour cent dans de très nombreux cas, et il est même arrivé qu'ils dépassent 200 pour cent. Ces épisodes doivent faire l'objet d'une analyse approfondie afin de comprendre le rôle des différents facteurs, liés ou non aux politiques menées (météorologie par exemple), qui ont accentué la transmission ou, au contraire, atténué les hausses. L'analyse économétrique de l'intégration des marchés et de la transmission des prix devrait à cet égard constituer un axe prioritaire.

II. Mesures nationales prises en 2007-2011 face à la flambée du prix des céréales

10. La hausse des prix des denrées alimentaires et leur volatilité, et notamment les périodes de flambée observées, ont naturellement suscité des mesures nombreuses et variées. Une enquête menée en 2008 par la FAO a révélé que, sur 77 pays interrogés, près de 50 pour cent étaient intervenus pour réduire les taxes sur les importations, 55 pour cent avaient contrôlé les prix et subventionné la consommation, 25 pour cent appliqué une forme de restriction à l'exportation et 25 pour cent étaient intervenus pour accroître l'offre en puisant dans les stocks céréaliers, alors que 16 pour cent n'avaient pris aucune mesure. Les enquêtes plus récentes réalisées par la FAO et d'autres organismes dressent un tableau similaire.

11. On trouvera ci-dessous une synthèse de ces modalités d'intervention. Elles s'articulent en six parties afin de distinguer les mesures à court et à long terme et de mieux exposer les nouveaux enjeux et termes du débat: a) politique commerciale; b) importance accrue donnée à la production et à l'autosuffisance alimentaires; c) investissements internationaux dans les terres agricoles; d) augmentation des dépenses dans le soutien aux exploitations et à l'innovation; e) intensification de la participation du secteur public aux marchés de denrées alimentaires; et f) mesures *ad hoc* visant à juguler la hausse des prix de détail des produits alimentaires de base.

A. La politique commerciale pour lutter contre l'inflation locale des produits alimentaires

12. Pour juguler les prix intérieurs des produits alimentaires, nombre de pays ont recouru à des mesures de politique commerciale, celles-ci étant peu onéreuses et rapides à mettre en œuvre. Beaucoup de pays importateurs de produits alimentaires ont ainsi réduit, voire supprimé, leurs tarifs douaniers. L'efficacité de cette mesure sur la baisse de prix s'est révélée contrastée, variant selon le niveau de départ des tarifs et l'ampleur de la réduction appliquée. Le Maroc, par exemple, a considérablement réduit ses tarifs de douane sur le blé importé, lesquels sont passés de 130 à 2,5 pour cent, tandis que le Nigéria a fait passer ses droits sur les importations de riz de 100 à 2,7 pour cent. Dans les deux cas, l'incidence sur les prix semble avoir été significative. Elle devrait être moins marquée dans le cas du Pérou - qui a suspendu les tarifs douaniers sur les importations de blé, de maïs et de farines (lesquels allaient de 17 à 25 pour cent) et de l'Indonésie, qui a supprimé les droits sur l'importation de blé, qui n'étaient que de 5 pour cent.

13. Parmi les autres mesures de politique commerciale, plusieurs pays ont recouru à des restrictions à l'exportation. Celles-ci ont pris différentes formes: taxation ordinaire à taux *ad valorem* et spécifique, taxe variable, taxes différenciées en fonction du stade de transformation, prix minimaux à l'exportation, quotas et interdictions d'exportation. Dans plusieurs cas, ces instruments ont été employés simultanément ou successivement par les autorités aux prises avec l'évolution rapide des prix intérieurs et internationaux des denrées. Les restrictions à l'exportation ont été généralement assouplies ou levées au lendemain des premières flambées, en 2008, mais certains pays ont continué d'y recourir jusqu'après le deuxième pic, en 2011. Durant celui-ci, de nombreux pays ont de nouveau imposé des restrictions. Tous les grands exportateurs céréaliers – Argentine, Fédération de Russie, Inde et Ukraine –, qui dans certains cas appliquaient des quotas ou taxes à l'exportation, les ont levées à partir de juillet 2011. Des prix minimaux, fréquemment ajustés, continuent de s'appliquer aux exportations de riz du Viet Nam.

14. Les restrictions sur les exportations de produits alimentaires ont suscité un vif débat au cours de la période, non seulement au niveau national, mais également dans différentes enceintes internationales traitant des questions du commerce et de la sécurité alimentaire, ainsi qu'au sein du Comité de l'agriculture de l'OMC. Les discussions ont porté sur différentes questions touchant à l'impact et à l'efficacité: effet sur les prix et la volatilité dans les marchés mondiaux; efficacité des mesures visant à stabiliser les prix à la consommation au niveau national; répercussions sur les producteurs; incidence sur la production à long terme et le développement des marchés; conséquences sur les échanges commerciaux; adéquation des autres instruments contraignants. Des groupes de représentants du secteur – agriculteurs, transformateurs et négociants –, des groupes de consommateurs et des représentants de l'État sont intervenus et des réunions interministérielles ont même été organisées.

15. En février 2012, les mesures les plus contraignantes, à l'instar des interdictions et des quotas, ont été levées. Certains médias nationaux et analystes du marché évoquent néanmoins la possibilité de voir à nouveau les gouvernements restreindre les exportations, selon l'inflation des produits alimentaires et le rythme des exportations actuelles. Les taxes et restrictions à l'exportation sont compatibles avec l'OMC, sous réserve des obligations de notification prévues à l'article 12 de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC. Outre cette disposition, l'expérience de la période 2007-2011 a montré qu'il existe une importante marge de manœuvre pour ajuster cet instrument de politique commerciale de sorte qu'il soit plus efficace et moins préjudiciable aux agriculteurs et au commerce privé. Il faudrait également s'attacher à rétablir la confiance des importateurs dans le marché alimentaire mondial.

B. Importance accrue donnée à la production et à l'autosuffisance alimentaires

16. La crise alimentaire mondiale de 2007-2008 a incité nombre de pays à donner plus de poids à la production alimentaire et à fixer des cibles plus ambitieuses en matière d'autosuffisance, dans le cadre de leurs stratégies nouvelles ou renouvelées de sécurité alimentaire nationale. Tandis que l'augmentation des prix intérieurs, elle-même induite par la hausse des marchés mondiaux, entraîne naturellement vers le haut les courbes de possibilité de production, ces mesures traduisent une volonté de la porter à des niveaux plus élevés et de l'y maintenir. Elles s'expliquent également par le sentiment de plus en plus répandu selon lequel les marchés alimentaires mondiaux seraient devenus moins fiables. Dans certains cas, elles avaient déjà été appliquées, puis simplement relancées face à la crise. La Chine, par exemple, avait mis en œuvre durant plusieurs années une politique de « sécurité céréalière » prévoyant un objectif d'autosuffisance de 95 pour cent; celui-ci a été renouvelé dans un important document stratégique de novembre 2009. Dans le même temps, le soutien à la production céréalière a été fortement renforcé au cours des quatre dernières années. La Fédération de Russie, pour sa part, a exposé en janvier 2010 sa Doctrine de la sécurité alimentaire qui fixe entre autres des objectifs quantitatifs minimaux d'autosuffisance (95 pour cent pour les céréales). En Angola, la Stratégie nationale pour la sécurité alimentaire, assortie d'un plan d'action, a été approuvée en 2009. En Afrique de l'Ouest, de nombreux gouvernements ont lancé des nouvelles campagnes en faveur de la production vivrière, en particulier de riz, et fixé des objectifs plus élevés d'autosuffisance – par exemple, le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Nigéria et le Sénégal. L'Algérie et l'Égypte ont également revu à la hausse leurs objectifs d'autosuffisance en blé. Ailleurs, le Bangladesh, l'Indonésie, la Malaisie et les Philippines ont réitéré leurs objectifs en ce domaine pour ce qui concerne le riz, ou annoncé qu'ils les relevaient, parfois jusqu'à 100 pour cent.

17. Certains groupes économiques régionaux ont pris des mesures semblables. En Afrique de l'Ouest, la crise alimentaire a entraîné une refonte du programme agricole régional. En juin 2008, les chefs d'État de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont organisé un sommet en réponse à la crise alimentaire et annoncé un programme destiné à promouvoir les chaînes de valeur alimentaires régionales (riz, maïs et tubercules) en vue de parvenir à la souveraineté alimentaire. La Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) prend des orientations semblables avec sa stratégie régionale de sécurité alimentaire.

C. Investissements internationaux dans les terres agricoles en vue d'assurer la sûreté des approvisionnements alimentaires

18. Face aux prix élevés des aliments et à la fragilité apparente des marchés mondiaux de produits alimentaires, certains pays riches à déficit vivrier ont pris des mesures intéressantes, consistant à investir dans la production alimentaire primaire des pays ayant vraisemblablement des terres abondantes et sous-exploitées. Ces interventions ont suscité un vif débat. Elles ont bien sûr été saluées, les pays en développement ayant des besoins importants d'investissements afin de moderniser leur agriculture, de réaliser des transferts de technologies, de créer des emplois et d'établir des liens en amont et en aval des filières. Mais elles nourrissent également une certaine inquiétude, car des investissements fonciers massifs font peser des risques sur le pays et les communautés locales lorsqu'il n'existe pas de politiques, lois et institutions appropriées, comme en attestent plusieurs études de cas.

19. D'aucuns ont donc demandé que des orientations internationales réglementent ces investissements. Partant, des *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, ont été négociées au niveau international sous l'égide de la FAO. Une fois approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale, en mai 2012, elles deviendront un document de référence dont les orientations serviront à améliorer la gouvernance des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le but ultime de parvenir durablement à la sécurité alimentaire pour tous. En outre, la FAO, le FIDA, la CNUCED et la Banque mondiale ont rédigé conjointement des *Principes pour des investissements agricoles responsables et respectueux des droits, des moyens d'existence et des ressources*. Ces instruments éclaireront notamment les consultations menées par le CSA aux fins de l'élaboration de principes pour des investissements agricoles responsables qui améliorent la sécurité alimentaire et la nutrition et d'une plus large adhésion à ces principes.

D. Augmentation des dépenses dans le soutien aux exploitations et l'innovation

20. Conformément à ce changement de cap, de nombreux gouvernements ont annoncé de nouveaux engagements et/ou augmenté leurs dépenses dans les programmes de production vivrière. Le subventionnement du carburant, des engrais et des semences comme le crédit aux exploitations figurent à ce titre parmi les mesures notables prises immédiatement après le début de la crise alimentaire. Des systèmes innovants, tels que le « subventionnement intelligent » des engrais et les partenariats public-privé, ont également été mis en pratique et le sont encore. Les interventions de cette catégorie ont été fréquentes en Afrique, mais aussi en Azerbaïdjan, au Bangladesh, au Costa Rica et en Indonésie. En Chine, les dépenses du programme de soutien à la production de céréales, qui englobent le soutien direct aux revenus et le subventionnement des semences, des machines, du carburant et des engrais, ont été multipliées par quatre entre 2006 et 2010. En Angola, le gouvernement a annoncé en 2009 qu'il allait investir deux milliards d'USD dans l'agriculture afin de donner un coup de fouet à la production céréalière. En 2009, le Kenya a considérablement augmenté son budget de soutien à l'agriculture (+ 66 pour cent) et, depuis, l'a maintenu à ce niveau. En 2011, sa part dans le budget total était ainsi de 9 pour cent, contre 4 pour cent quelques années auparavant. L'idée d'encourager la production alimentaire par l'intermédiaire de régimes de soutien des prix appuyés par des marchés publics a également rencontré une large adhésion. Lorsque ces systèmes étaient déjà en place, par exemple en Chine et en Inde, les prix de soutien ont été fortement relevés. Ailleurs, de nouveaux régimes ont été annoncés (par exemple en Algérie, en Angola et au Nigéria).

21. Aux engagements nationaux se sont ajoutés des engagements accrus d'aide extérieure à l'agriculture, à l'occasion de sommets et conférences internationaux de haut niveau, toujours en vue de faire face à la crise alimentaire. D'une manière générale, la flambée des prix et les prévisions tablant sur des cours élevés et volatils ont exercé une influence considérable sur la pensée comme sur l'action. On observe ainsi une prise de conscience du sous-financement historique de la production vivrière, mais aussi de la nécessité, pour les pays, de redoubler d'efforts pour développer ce sous-secteur.

E. Intensification de la participation du secteur public aux marchés de denrées alimentaires

22. Seuls quelques pays ont, en vue de soutenir les prix à la production et de maintenir des réserves publiques, lancé des programmes publics d'envergure pour l'achat de céréales vivrières, mais les nouvelles déclarations d'intention, décisions et discussions indiquent bien que la puissance publique joue de manière générale un rôle accru sur les marchés alimentaires. En Inde, au cours des quatre dernières campagnes, les achats publics de céréales ont été historiquement élevés, atteignant en moyenne 30 pour cent de la production totale de riz et de blé, un niveau bien supérieur à ce que prévoient les normes sur les réserves publiques. Pour pouvoir mettre en œuvre la nouvelle loi nationale sur la sécurité alimentaire, les besoins céréaliers du pays avoisineraient 60-70 millions de tonnes de céréales. En Chine également, les achats de blé ont augmenté pour s'établir en moyenne à 35 pour cent de la production totale des trois dernières années. En Fédération de Russie et en Ukraine, des exportateurs de premier plan, les achats publics représentent, à l'aune historique, une faible part de la production totale, mais certains débats et décisions récentes pourraient inciter à l'augmenter. Les prix de marché du pain et de la viande devraient largement déterminer l'ampleur des interventions. En Fédération de Russie, de nouveaux systèmes d'achat – nantissement de stocks céréaliers, fonds alimentaires régionaux –, sont également à l'étude.

23. La Thaïlande, pour sa part, a rétabli son Programme de prix garantis du paddy (Paddy Pledging Programme – PPP), lequel devrait accroître le rôle de l'État sur le marché, en particulier si ceux-ci sont relevés. Le PPP est venu remplacer le Mécanisme d'assurance des prix (Price Insurance Scheme – PIS) qui se fondait sur des paiements directs et laissait peu de place aux achats publics. En Afrique, où les dispositifs sont bien moins nombreux, la discussion a porté principalement sur le rôle et l'envergure des réserves cérésières, c'est-à-dire la question de savoir quelle devrait être leur importance et s'il convient de les utiliser pour stabiliser les prix de marché. C'est ainsi qu'au titre du Plan d'action pour la sécurité alimentaire 2010-2015, la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) a proposé à ses États membres d'accroître considérablement leurs réserves. Partant, le débat s'est intéressé au rôle des stocks par rapport à celui du commerce pour assurer la stabilité des prix et la sécurité alimentaire, une question qui avait suscité une attention considérable dans les années 70 et 80.

F. Mesures *ad hoc* visant à juguler la hausse des prix de détail des produits alimentaires de base

24. Endiguer la hausse des prix à la consommation des aliments, et non des prix de gros, a également constitué un défi de taille pour nombre de gouvernements. Le problème était plus saillant encore dans le cas des produits transformés, tels que le pain et les pâtes, et dans celui de la viande, dont le prix est tributaire des cours des céréales. Ainsi, certains gouvernements ayant restreint les exportations de céréales ont-ils constaté que si les prix céréaliers avaient bien été jugulés, cela était bien moins vrai des produits transformés. Ils ont pris alors plusieurs mesures pour réguler directement les prix de détail. Celles-ci ont notamment consisté à fixer des plafonds et à mener des tractations entre négociants en vue de fixer des prix et marges maximaux, les intermédiaires et transformateurs étant, en effet, souvent accusés d'accumuler les produits et de spéculer. Ces évolutions ont à nouveau mis en exergue la question du bon fonctionnement des marchés alimentaires et du rôle de l'État dans le commerce alimentaire.

25. En Fédération de Russie, par exemple, il est apparu que la corrélation entre le prix des céréales et celui du pain était assez faible, à telle enseigne que, lorsque les prix du blé ont commencé à refluer en mars 2011, ceux du pain ont continué d'augmenter. Plusieurs mesures ont été prises en conséquence, consistant par exemple à fixer certains prix dans le cadre de négociations entre producteurs de céréales, minotiers et boulangers, et plusieurs idées nouvelles ont été exprimées (d'aucuns proposant par exemple d'établir une liste de produits ayant une importance sociale pour lesquels les marges devraient être fixées à un niveau raisonnable). En Ukraine, une liste de produits « socialement sensibles », englobant toutes les céréales ainsi que certaines huiles comestibles, a été fixée en vue de contrôler les prix de détail et/ou les marges lorsque nécessaire. Les autorités chinoises et indiennes ont également pris des mesures administratives contre l'accumulation et la spéculation, notamment en restreignant la participation aux enchères et marchés à terme. Au Sri Lanka, le

gouvernement a fixé des prix de détail maximaux pour des produits tels que le riz, la farine de blé, la volaille et le sucre. Les prix à la production de certains d'entre eux ont également été réglementés, ce qui a rendu les politiques de modulation plus difficiles à mettre en œuvre (notamment pour les tarifs douaniers). Le plafonnement des prix de détail et des marges a, par ailleurs, été une mesure fréquemment adoptée par plusieurs pays d'Afrique, notamment l'Algérie, le Cameroun et l'Éthiopie.

III. RÉSUMÉ DES QUESTIONS STRATÉGIQUES ET ANALYTIQUES

26. Notons d'abord qu'il reste beaucoup à apprendre sur la transmission des prix des marchés mondiaux aux marchés intérieurs. Quelque dix gros pays exportateurs ont su éviter des taux de transmission élevés, mais, dans les sous-groupes d'importateurs, tous n'ont pas rencontré le même succès. Quels sont les facteurs, touchant aux politiques notamment, qui ont joué un rôle en la matière? Quelles meilleures pratiques pourrait-on dégager de cette expérience?

27. Deuxièmement, il est heureux que la crise alimentaire ait incité les gouvernements à donner la priorité à la production et la sécurité alimentaires. Deux questions méritent à cet égard une attention particulière. Il faut, tout d'abord, s'assurer que cela s'inscrive sur la durée, même si les prix alimentaires baissent sur les marchés mondiaux. Il s'agira pour cela, entre autres mesures, de veiller à ce que les plans de développement nationaux, à l'instar des cadres de programmation par pays et des documents stratégiques de réduction de la pauvreté, intègrent des politiques, programmes et mesures de soutien appropriés en matière d'alimentation. Il est également important que les objectifs d'autosuffisance élevés qui sont fixés se fondent sur un raisonnement solide sur le plan économique et social, de sorte à éviter ou réduire le plus possible les coûts pour les ressources et l'environnement et les éventuelles pertes d'efficacité économique.

28. Troisièmement, l'on estime que la crise des prix des denrées a érodé la confiance parmi les importateurs des marchés alimentaires mondiaux. Cela a eu pour effet de saper les années d'efforts déployés en matière de politique économique pour faire du commerce l'un des piliers de la sécurité alimentaire nationale, notamment par l'intermédiaire du processus de l'OMC.

29. Enfin, les avis divergent quant à savoir si l'intervention accrue du secteur public sur les marchés alimentaires a constitué une évolution positive ou négative. Au fil des ans, la tendance a été de réduire le rôle de l'État et d'accroître celui du secteur privé. S'il semble que ce modèle fonctionne en période normale, la crise alimentaire a mis en évidence des faiblesses dans le fonctionnement des marchés alimentaires intérieurs, de nombreux gouvernements ayant dû prendre, pour juguler les hausses de prix, différentes mesures *ad hoc* unilatérales induisant notamment de limiter la participation du secteur privé. Cette expérience appelle une analyse et des débats approfondis, mobilisant toutes les parties prenantes, l'objectif étant que les marchés alimentaires fonctionnent efficacement même dans les périodes où les prix sont élevés et volatils.

IV. SUITE À DONNER PROPOSÉE AU COMITÉ

30. Le Comité est invité à:

- i) reconnaître qu'une coordination internationale accrue des politiques ainsi qu'une transparence plus grande sur les marchés pourraient contribuer à stabiliser des marchés intérieurs et mondiaux; il faut exhorter les pays à élargir et renforcer le dialogue et les consultations stratégiques et à éviter les politiques *ad hoc*, qui pourraient aggraver la situation;
- ii) souligner combien il est important que le cycle de négociations de Doha trouve rapidement une issue favorable pour mettre en place un système international de commerce agricole fondé sur des règles, qui soit ouvert, juste, sans distorsion et non discriminatoire;
- iii) recommander à la FAO de suivre attentivement l'évolution des prix des produits alimentaires et les mesures prises pour y faire face, et de réaliser, le cas échéant, des analyses approfondies et des études de cas de pays;

- iv) demander à la FAO de maintenir et d'affermir l'aide qu'elle apporte aux États membres en matière stratégique et programmatique, en vue d'agir efficacement sur la hausse et la volatilité des prix des denrées alimentaires, en particulier dans les domaines de l'information et de l'analyse des marchés, du conseil stratégique, et par le renforcement des moyens.