

Avril 2010



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DES PRODUITS

Soixante-huitième session

Rome, 14-16 juin 2010

GESTION DES FLUCTUATIONS IMPORTANTES DES COURS INTERNATIONAUX DES PRODUITS: EXPÉRIENCES ET RÉPONSES DES POUVOIRS PUBLICS AUX NIVEAUX NATIONAL ET INTERNATIONAL

I. Introduction

1. Entre 2007 et 2008, les cours des produits sur les marchés mondiaux ont connu d'importantes fluctuations. Ceux des denrées alimentaires sont montés en flèche, atteignant à l'été 2008 leur niveau le plus élevé en 30 ans. Bien qu'ils aient baissé depuis lors, ils n'en demeurent pas moins supérieurs à ceux de 2005, ce qui souligne la nécessité de mettre en œuvre des politiques visant à protéger les habitants les plus pauvres et vulnérables des pays en développement. Le présent document se concentre sur les expériences d'un certain nombre de pays en développement pendant la flambée des prix de 2008, en particulier dans les régions d'Afrique orientale et australe ainsi qu'en Asie. Il fait brièvement le point sur l'impact de l'augmentation des prix des produits alimentaires sur les ménages et évalue l'efficacité des politiques qui ont été mises en place, en tirant des enseignements de cette expérience récente. Ce document expose également plusieurs mesures internationales visant à améliorer l'accès des pays en développement à faible revenu aux importations de produits alimentaires en cas de flambée des cours, ainsi qu'à renforcer la confiance dans les marchés mondiaux des denrées alimentaires de base, à améliorer leur prévisibilité et à instaurer des garanties.

II. Éléments relatifs à l'ampleur de l'impact négatif de la hausse des cours internationaux des produits alimentaires

2. Dans les pays en développement, les flambées des cours des produits alimentaires peuvent avoir des effets très divers sur les ménages. La structure de la consommation et la position nette des ménages vis-à-vis des marchés des denrées alimentaires – autrement dit, le fait que les ménages soient des vendeurs nets ou des consommateurs nets – déterminent l'impact des

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

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

augmentations de prix en matière de pauvreté et de sécurité alimentaire. Bien que la direction et l'ampleur de l'impact d'une hausse varient d'un pays à l'autre, les éléments disponibles indiquent que celle-ci se traduit plus fréquemment par un accroissement que par une réduction de la pauvreté. En effet, on estime que les cours élevés des denrées alimentaires ont accru la pauvreté à Madagascar, au Nicaragua, au Pakistan et en Zambie, où la plupart des ménages ruraux sont des consommateurs nets de produits alimentaires. Néanmoins, la pauvreté a peut-être reculé – dans une certaine mesure – au Pérou et au Viet Nam, en raison du nombre significatif de ménages qui sont des producteurs nets de riz¹. Une autre analyse concernant les conséquences de la hausse des prix des produits alimentaires dans plusieurs pays d'Afrique occidentale et centrale a démontré qu'une augmentation de 50 pour cent du prix de certaines denrées alimentaires pouvait entraîner un accroissement de 2,5 à 4,4 pour cent de la proportion de la population vivant dans la pauvreté. Ces pays couvrent une grande partie de leurs besoins alimentaires grâce aux importations et l'impact négatif sur les consommateurs l'emporte sur l'éventuel effet positif pour les producteurs nets de biens locaux².

3. En Asie, la hausse des cours du riz peut avoir un effet important par le biais du marché du travail. Si ceux-ci sont supérieurs, ils peuvent se traduire par une augmentation à long terme des salaires ruraux – en stimulant la demande de main-d'œuvre non qualifiée dans les régions rurales – et, ainsi, bénéficier aux groupes sociaux vulnérables et aux personnes sans terres, qui constituent la main-d'œuvre du secteur agricole. Selon des recherches récentes, en cas de hausse des prix, le marché du travail peut apporter des bénéfices significatifs aux populations pauvres d'Asie. Par exemple, les salaires réels au Bangladesh et aux Philippines ont augmenté à la suite de hausses substantielles des cours réels du riz³. Par conséquent, en fonction de la proportion de ménages qui sont des producteurs nets, les hausses des prix des denrées alimentaires peuvent conduire à une augmentation de la demande de main-d'œuvre agricole et des revenus des travailleurs ruraux, dont les travailleurs analphabètes et les groupes défavorisés sont potentiellement les principaux bénéficiaires.

4. Des recherches menées au sein de la FAO ont porté sur l'impact des hausses des prix des denrées alimentaires sur la consommation, les dépenses alimentaires et la sécurité alimentaire en Afrique orientale et australe⁴. Dans ces régions, le maïs est le principal aliment de base. Ainsi, la consommation annuelle de maïs par habitant au Malawi est de 130 à 160 kilogrammes environ, et elle oscille entre 120 et 150 kilogrammes en Zambie. L'étude a indiqué qu'un ménage moyen subissant une hausse de 50 pour cent du prix des céréales réduirait sa consommation de maïs de 8,5 et 15,6 pour cent au Malawi et en Zambie, respectivement. Elle a également démontré que les ménages pauvres et victimes de l'insécurité alimentaire limiteraient leur consommation de maïs dans une moindre mesure car ils disposaient de très peu d'aliments de substitution.

5. L'analyse a également suggéré que, en dépit de la contraction de la consommation de maïs, les dépenses alimentaires des ménages augmentaient lorsque les prix grimpait. En moyenne, celles des ménages du Malawi ont augmenté de 9,7 pour cent car la baisse de 8,5 pour cent relative à la consommation de maïs n'a pas suffi à empêcher l'augmentation des dépenses alimentaires totales. Pour les ménages pauvres qui consacrent quelque 33 pour cent de leurs dépenses alimentaires totales au maïs, celles-ci ont augmenté de 16 pour cent. Les ménages

¹ Ivanic M., Martin W., *Implications of higher global food prices for poverty in low-income countries*, document de travail consacré à la recherche sur les politiques n° 4594, Washington D.C., Banque mondiale, 2008.

² Wodon Q., Tsimpo C., Backiny-Yetna P., Joseph G., Adoho F., Coulombe H., *Potential impact of higher food prices on poverty*, document de travail consacré à la recherche sur les politiques n° 4745, Washington D.C., Banque mondiale, 2008.

³ Hossain M., U.K. Deb, *Volatility in Rice Prices and Policy Responses in Bangladesh*, in Dawe D. (ed) *The Rice Crisis*, 2010. FAO, Earthscan, C.D. Lasco, R.J. Myers, R.H. Bernsten. 2008. *Dynamics of Rice Prices and Agricultural Wages in the Philippines*. Agricultural Economics. 38: 339-348.

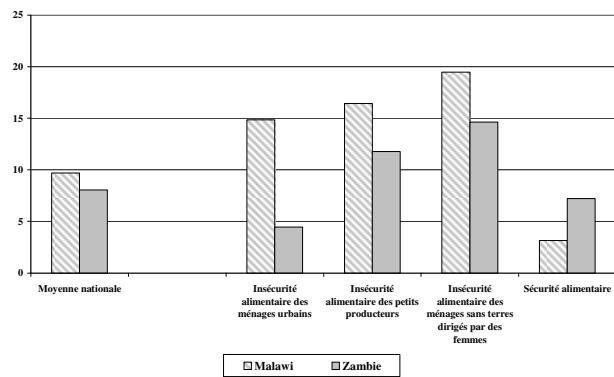
⁴ Rapsomanikis G., *The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Eastern and Southern Africa*, document technique de la FAO sur les produits de base et le commerce n° 12, Division du commerce et des marchés (FAO), 2009.

pauvres dirigés par des femmes, qui allouent une large part – environ 43 pour cent – de leurs dépenses alimentaires au maïs, ont subi une hausse significative du coût de leur alimentation. En Zambie, des augmentations des prix similaires se sont traduites par une augmentation de 8 pour cent des dépenses alimentaires moyennes des ménages. Néanmoins, pour les ménages pauvres zambiens consacrant quelque 20 pour cent de leur budget alimentaire au maïs, une hausse des prix des céréales de 50 pour cent a entraîné une augmentation de 8,6 pour cent des dépenses alimentaires totales.

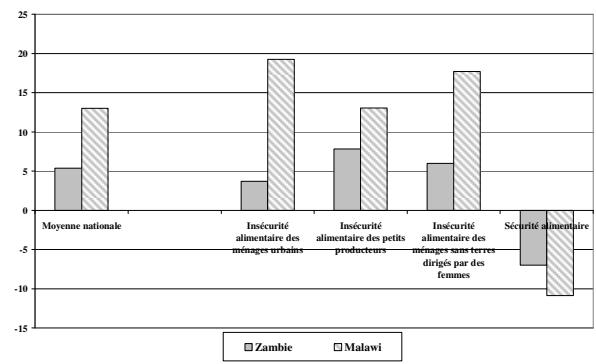
6. Les prix élevés des denrées alimentaires et les dépenses alimentaires accrues faisant reculer le pouvoir d'achat, davantage de ménages tombent dans la pauvreté et connaissent l'insécurité alimentaire. L'étude de la FAO a indiqué qu'en Zambie une hausse de 50 pour cent des cours des céréales pouvait engendrer une augmentation de 5,4 pour cent du nombre de ménages victimes de l'insécurité alimentaire. Au Malawi, il a été démontré que ce chiffre était bien supérieur – 16 pour cent – en raison de la part plus élevée du maïs dans la consommation et les dépenses alimentaires. Le degré de diversification des aliments de base est important pour déterminer l'impact des hausses des prix des denrées alimentaires sur les ménages. En Ouganda, la consommation de maïs est de 29 kilogrammes par habitant, une quantité largement inférieure à celle d'autres pays de la région. En effet, les ménages ougandais consomment toute une variété d'aliments de base, comme le riz, le mil, la banane plantain ou le manioc. Bien que les prix du riz et du mil aient grimpé, ceux de la banane plantain et du manioc, des denrées qui ne sont pas échangées sur les marchés internationaux, ont connu des hausses plus faibles – à savoir quelque 35 et 20 pour cent, respectivement, contre 75 pour cent pour les prix du maïs⁵. La diversification importante des aliments de base et les grandes quantités de denrées de première nécessité produites localement ont largement modéré l'impact négatif de la hausse des cours internationaux sur les ménages ougandais. Selon l'analyse de la FAO, une augmentation de 50 pour cent des prix des céréales pouvait se traduire par un accroissement de 2,5 pour cent du nombre de ménages touchés par l'insécurité alimentaire, un impact significativement plus faible que celui subi par d'autres pays de la région⁶.

Figure 1 – Impact des hausses des cours des denrées alimentaires sur les dépenses et la sécurité alimentaires des ménages du Malawi et de Zambie

Impact d'une hausse des prix des céréales de 50 % sur les dépenses alimentaires totales (différence en %)



Impact d'une hausse des prix des céréales de 50 % sur la sécurité alimentaire (différence en %)



⁵ Benson T., Mugarura S., Wanda K., *Impacts in Uganda of rising global food prices: the role of diversified staples and limited price transmission*. Agricultural Economics, 39: 513–524, 2008.

⁶ Rapsomanikis G., *The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Eastern and Southern Africa*, document technique de la FAO sur les produits de base et le commerce n° 12, Division du commerce et des marchés (FAO), 2009.

7. Les éléments relatifs au comportement des ménages ruraux lors de la récente hausse des prix sont rares. Au Kenya, l'analyse de la réponse des ménages a indiqué qu'environ 38 pour cent d'entre eux connaissaient un déficit vivrier et avaient recours à diverses stratégies pour y faire face. Ils peuvent, notamment, vendre une partie de leur cheptel, chercher un emploi agricole ou d'un autre type, acheter moins d'intrants agricoles et désinvestir dans le capital humain⁷. Bien que la recherche d'un emploi ait constitué par le passé une réponse classique aux déficits vivriers du Kenya, les pluies faibles de 2007-2008 ont eu pour effet une réduction de l'activité agricole, rendant inefficace la stratégie qui consiste à se couvrir contre le risque de déficit vivrier en fournissant de la main-d'œuvre. Un certain nombre de ménages ont décidé de consommer une partie des semences stockées en vue de la saison de plantation suivante et les prix élevés des engrains ont incité les petits producteurs à acheter ces intrants en faible quantité. Ces solutions affectent les flux de production et de revenus futurs. Les autres réactions fréquemment observées étaient, entre autres, les retards de paiement des frais de scolarité et la limitation des soins médicaux, ce qui démontre qu'une hausse des prix peut entraîner un désinvestissement dans le capital humain.

III. Politiques nationales mises en œuvre afin de gérer les hausses des cours internationaux des produits alimentaires

8. De nombreux pays en développement ont réagi à la hausse des cours des produits alimentaires par toute une série de politiques au niveau des marchés ainsi que des ménages. Plusieurs pays importateurs de denrées alimentaires ont réduit leurs droits de douane, tandis que de nombreux pays producteurs ont limité – voire interdit – les exportations afin d'éviter des pénuries et de nouvelles augmentations des prix. Certains États ont choisi d'intervenir directement sur le marché en gérant les réserves alimentaires afin de stabiliser les prix intérieurs. Les politiques commerciales et l'intervention directe sur le marché ont pour objectif de réduire le coût des aliments et d'accroître leur disponibilité pour l'ensemble des habitants, qu'ils soient pauvres ou non. Plusieurs États ont opté pour des interventions à l'échelle microéconomique, comme l'octroi de subventions ciblées aux consommateurs et aux producteurs et la mise en place de filets de sécurité visant à aider des groupes de population spécifiques, qui sont les plus vulnérables et nécessiteux.

A. POLITIQUES COMMERCIALES ET INTERVENTION DIRECTE SUR LE MARCHÉ

9. La diminution des droits de douane et taxes à l'importation a été une solution souvent adoptée par les pays importateurs de denrées alimentaires. Par exemple, le Kenya a réduit ses droits de douane à l'importation de 35 à 10 pour cent pour le blé et les a ramenés à zéro pour le maïs. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les farines de blé et de maïs, ainsi que pour d'autres produits alimentaires comme le lait, a également été réduite afin de ralentir la hausse des prix des denrées alimentaires⁸. Néanmoins, comme dans de nombreux autres pays en développement, ces mesures n'ont pas suffi à contenir la hausse. L'efficacité des réductions des droits de douane était déterminée par le niveau initial des tarifs. Les données disponibles dans ce domaine indiquent que la majorité des pays en développement n'appliquent généralement pas des tarifs douaniers élevés aux produits alimentaires de base, ce qui limite la portée des réductions tarifaires. Ainsi, sur un échantillon de 60 pays à faible revenu et à déficit vivrier étudiés en 2008, les droits de douane pour les céréales et les principales huiles végétales ont baissé dans une

⁷ Okello J., *The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Kenya*, document de discussion, projet de Politiques pour une bonne gestion économique des fluctuations des prix des denrées alimentaires dans les pays africains, Division du commerce et des marchés (FAO), 2009.

⁸ Okello J., *The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Kenya*, document de discussion, projet de Politiques pour une bonne gestion économique des fluctuations des prix des denrées alimentaires dans les pays africains, Division du commerce et des marchés (FAO), 2009.

fourchette de 8 à 14 pour cent. Ils étaient bien inférieurs à ces moyennes pour une majorité de ces pays, ce qui montre que les taux appliqués, même lorsqu'ils étaient ramenés à zéro, ne pouvaient compenser qu'une petite partie de la hausse globale des cours internationaux des produits alimentaires⁹.

10. De nombreux pays en développement ont mis en place des restrictions à l'exportation pour tenter de faire diminuer les prix intérieurs et d'assurer la sécurité alimentaire sur leur territoire. Beaucoup d'États africains ont totalement prohibé les exportations de denrées alimentaires pour faire face à la hausse des prix. En règle générale, l'interdiction des exportations peut faire baisser les prix des produits alimentaires sur le marché intérieur et cette mesure est considérée comme favorable aux consommateurs. Cependant, son efficacité est limitée par l'existence du commerce informel, qui est monnaie courante dans les régions d'Afrique orientale et australe¹⁰. De plus, l'interdiction des exportations a des conséquences négatives. Premièrement, elle revient à taxer les producteurs et fait qu'ils sont moins incités à réagir à la hausse des cours internationaux en augmentant l'offre. Sur le long terme, les restrictions à l'exportation peuvent décourager les investissements dans l'agriculture et, ainsi, avoir des effets négatifs quant à la sécurité alimentaire. Deuxièmement, à court terme, elles peuvent causer du tort aux partenaires commerciaux traditionnels. Par exemple, au plus fort de la hausse des cours des denrées alimentaires en 2008, le National Cereals and Produce Board – l'office de commercialisation de l'État kényan – n'a pas pu importer des quantités suffisantes de maïs, et ce principalement à cause de l'interdiction des exportations instaurée par un certain nombre de pays de la région.

11. La mise en place simultanée de restrictions à l'exportation par les principaux pays exportateurs compromet la fiabilité du marché international en tant que source de denrées alimentaires. Le contrôle des exportations et des importations ainsi que la gestion des réserves alimentaires sont des mesures instaurées par les gouvernements de nombreux pays producteurs d'Asie en vue de maintenir des prix prédéterminés dans le secteur du riz. Certains d'entre eux, comme la Chine, l'Inde et l'Indonésie, ont utilisé cette combinaison de politiques commerciales et de gestion des stocks, et sont parvenus à stabiliser les prix du riz sur leurs marchés intérieurs pendant la hausse des cours de 2007-2008. Cependant, en 2008, la décision prise par l'Inde et le Viet Nam – les deuxième et troisième plus gros exportateurs de riz – d'interdire les exportations de cette denrée ont entraîné une augmentation des prix de 43 pour cent entre octobre et février de la même année. Bien que les exportations de ces deux pays se soient poursuivies, dans une faible mesure et dans le cadre de contrats intergouvernementaux, les restrictions à l'exportation ont généré une profonde incertitude sur le marché, en particulier parce que les États ont annoncé l'interdiction des exportations sans en préciser la durée¹¹. Le comportement d'achat fort de certains importateurs a également contribué à cette incertitude. Certes, le droit d'un État souverain d'améliorer sa sécurité alimentaire n'est pas remis en question. Cependant, plus le nombre de pays mettant en œuvre ce type de politiques sera important, plus les cours mondiaux seront instables, ce qui pourrait poser problème aux pays qui n'ont recours à aucune politique de stabilisation. Des politiques plus prévisibles et moins discrétionnaires transmettraient des informations plus claires tout en limitant le sentiment de panique et l'accumulation de stocks, ce qui réduirait l'incertitude.

12. Les pays d'Afrique orientale et australe qui importent des denrées alimentaires ont également eu recours à la gestion des réserves afin de réduire les prix de ces produits sur le marché intérieur. Les offices de commercialisation ont tenté de contenir la hausse des prix du maïs en combinant des programmes d'importation et l'achat d'aliments locaux, ce qui a permis de

⁹ Sharma R., Konandreas P., *WTO provisions in the context of responding to soaring food prices*, document de travail de la FAO sur les politiques commerciales et les produits de base n° 25, Division du commerce et des marchés (FAO), 2008.

¹⁰ Famine Early Warning System Network, *Informal Cross Border trade in Southern Africa*, Issue 42, mai 2008.

¹¹ Dawe D., T. Slayton T., *The World Rice Market Crisis of 2007-2008*, in Dawe D. (ed) *The Rice Crisis*, FAO et Earthscan, 2010.

mettre davantage de produits alimentaires sur le marché à des prix abordables. Le coût de ces opérations est significatif et peut suivre la hausse des cours internationaux. Leur efficacité dépend de la capacité de l'office à importer des aliments ou à acheter des denrées produites localement et à les vendre à des niveaux de prix prédéterminés, ainsi que du budget dont il dispose pour ce faire. De plus, le succès de ces mesures est conditionné par les attentes des acteurs du marché, comme les négociants et les producteurs, quant au comportement futur des prix. Par exemple, les efforts du National Cereals and Produce Board du Kenya consistant à acheter sur place des quantités supplémentaires de maïs, à la suite des difficultés rencontrées dans la mise en place de programmes d'importation, se sont aussi révélés infructueux. En raison de l'augmentation du coût des engrains, les producteurs ont considéré que le prix proposé n'était pas attractif et ont conservé leurs stocks. L'office de commercialisation n'ayant pas d'autre solution pour obtenir des quantités suffisantes de maïs, ses actions n'ont pas permis de compenser les hausses des prix¹².

13. Dans un certain nombre de pays d'Afrique orientale et australe, les offices de commercialisation sont souvent les seuls acteurs majeurs du marché et leur influence sur les prix du maïs affecte d'autres agents. Les changements, souvent largement inattendus, dont font l'objet les politiques de ces organes rompent la confiance entre les secteurs public et privé. Cela peut avoir des conséquences négatives en temps de crise. Lors de la récente flambée des cours des denrées alimentaires, les tentatives de mise en place de programmes d'importation destinés à répondre aux besoins alimentaires de la Zambie par le biais du secteur privé et de l'office national de commercialisation (Food Reserve Agency) n'ont pas abouti en raison d'un manque de confiance entre les secteurs public et privé. Le gouvernement s'étant réservé le droit d'intervenir et d'influencer le prix du marché en cas de nouvelles hausses, les négociants privés étaient peu disposés à importer des céréales. En raison des pénuries de maïs qui en ont résulté, les prix de cette denrée sur le marché intérieur ont augmenté encore davantage et se sont rapprochés du niveau de parité à l'importation¹³. Les opérations des offices de commercialisation peuvent aussi avoir des effets négatifs inattendus sur les marchés intérieurs. Dans certains cas, la concurrence entre ces organes et les négociants privés quant aux achats de produits alimentaires locaux a peut-être contribué à la tendance haussière des prix des denrées alimentaires¹⁴.

B. SUBVENTIONS AUX CONSOMMATEURS ET AUX PRODUCTEURS, ET FILETS DE SÉCURITÉ

14. Un certain nombre de pays ont répondu à la flambée des prix en subventionnant l'alimentation. Ces subventions généralisées permettent d'améliorer plus rapidement l'accès aux denrées alimentaires et de compenser la première série d'impacts des hausses des cours. La mise à disposition de produits alimentaires à des prix prédéterminés par des offices de commercialisation étatiques implique l'octroi d'une subvention à l'ensemble des consommateurs, qu'ils soient pauvres ou non. En règle générale, les mesures de ce type ne parviennent pas à stabiliser les cours du marché des céréales, soit en raison de l'insuffisance des stocks publics, soit à cause des inflexibilités structurelles du système de commercialisation¹⁵. De plus, ces programmes de subvention généralisés se sont avérés coûteux, sans toutefois cibler efficacement les personnes qui

¹² Okello J., *The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Kenya*, document de discussion, projet de Politiques pour une bonne gestion économique des fluctuations des prix des denrées alimentaires dans les pays africains, Division du commerce et des marchés (FAO), 2009.

¹³ Govereh J., *The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Zambia*, document de discussion, projet de Politiques pour une bonne gestion économique des fluctuations des prix des denrées alimentaires dans les pays africains, Division du commerce et des marchés (FAO), 2009.

¹⁴ Chirwa E., *The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Malawi*, document de discussion, projet de Politiques pour une bonne gestion économique des fluctuations des prix des denrées alimentaires dans les pays africains, Division du commerce et des marchés (FAO), 2009.

¹⁵ Voir, par exemple, Govereh J., *The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Zambia*, document de discussion, projet de Politiques pour une bonne gestion économique des fluctuations des prix des denrées alimentaires dans les pays africains, Division du commerce et des marchés (FAO), 2009.

ont réellement besoin d'une aide. En Zambie, par exemple, plusieurs spécialistes des politiques ont affirmé que les subventions aux consommateurs devaient viser uniquement les plus pauvres en portant sur la farine de maïs raffinée, un produit de qualité inférieure à la farine hautement raffinée, privilégiée par les ménages aisés¹⁶. D'autres pays ont mis en place des programmes similaires pour stabiliser les prix des céréales. Le Kenya a tenté de soulager les plus vulnérables par le biais d'une stratégie de prix doubles, grâce à laquelle les personnes pauvres pouvaient acheter des céréales à des prix inférieurs à ceux déterminés par le marché. Cependant, la combinaison d'un certain nombre de facteurs a limité l'efficacité de cette mesure. Premièrement, les consommateurs pauvres ont été confrontés à des coûts de transaction significatifs car ils devaient parcourir de longues distances pour se rendre dans les dépôts des offices de commercialisation et y acheter le maïs subventionné. Deuxièmement, l'office de commercialisation vendait le maïs dans de gros conditionnements, inabordables pour les plus pauvres – qui n'avaient de quoi acheter que des petits conditionnements. Ces expériences soulignent la difficulté d'apporter une aide ciblée aux groupes de population vulnérables en l'absence de programmes sociaux établis visant à constituer un filet de sécurité.

15. Un certain nombre de pays ont entrepris des efforts supplémentaires pour stabiliser les prix des denrées alimentaires, principalement en développant les filets de sécurité existants. Ces programmes ont été renforcés, soit en accroissant le montant des allocations par personne, soit en élargissant les groupes de population cibles grâce à l'extension des critères d'attribution. Par exemple, en réponse à la crise alimentaire de janvier 2008, les transferts publics en nourriture ou en espèces dans le cadre du Productive Safety Nets Programme – un important filet de sécurité mis en place en Éthiopie – ont été augmentés de 33 pour cent. Alors que les prix ont continué à grimper en août 2008, ce dispositif s'est efforcé de fournir une aide suffisante aux personnes vulnérables car la demande de transferts en nourriture est montée en flèche¹⁷. Dans d'autres pays africains, les gouvernements ont également accru les allocations payées par le biais des filets de sécurité existants. Ainsi, au Kenya, le gouvernement a plus que doublé le budget d'un programme de transferts en espèces à destination des enfants de quelque 25 000 familles pauvres et victimes de l'insécurité alimentaire¹⁸. L'élargissement des dispositifs de sécurité mis en place par des organisations non gouvernementales dans de nombreux pays en développement a également permis l'augmentation des transferts en espèces au bénéfice des groupes de population vulnérables. Néanmoins, cela ne s'est pas fait sans difficulté, loin s'en faut. En effet, la plupart de ces programmes ne disposaient pas de la capacité administrative nécessaire alors que, dans de nombreux cas, il était nécessaire d'inclure les ménages devenus vulnérables à la suite de la hausse des prix des denrées alimentaires. De plus, les besoins élevés en termes budgétaires ont posé des problèmes significatifs car, lorsque les cours des produits alimentaires ont grimpé, la plupart des pays en développement à faible revenu ont vu leurs factures alimentaires s'alourdir et leurs recettes publiques baisser. L'expérience de nombreux pays qui ont tenté d'aider leur population suggère que, si les filets de sécurité sont réduits et fragmentés ou tout simplement inexistant, comme c'est souvent le cas dans les pays en développement, les mesures qui peuvent être prises pour protéger les plus vulnérables sont limitées.

16. Dans le contexte de la récente flambée des prix des denrées alimentaires, les programmes d'aide à l'achat d'intrants ont pris toute leur importance en raison des hausses significatives et rapides des cours internationaux des engrains comparativement à celles des cours des produits alimentaires. En effet, l'augmentation des prix des denrées alimentaires étant en décalage par rapport à celle des prix des engrains, les perspectives de baisse de la rentabilité ont entraîné une

¹⁶ Voir Chapoto A., Haggblade S., Shawa J., Jayne T., Weber M., *Marketing policy options for consumer price mitigation action in the 2008/09 maize marketing season in Zambia*, Food Security Research Project – Zambia , Brief No. 31, septembre 2008.

¹⁷ Demeke M., Pangrazio G., Maetz M., *Country responses to the food security crisis: Nature and preliminary implications of the policies pursued*, Service de soutien aux politiques agricoles (FAO), 2009.

¹⁸ Okello J., *The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Kenya*, document de discussion, projet de recherche sur la sécurité alimentaire, Division du commerce et des marchés (FAO), 2009.

réduction significative de l'utilisation de ces intrants, affectant les moyens de subsistance des petits producteurs et freinant la réponse de l'offre. Les programmes ciblés de subvention à l'achat d'engrais et d'autres intrants sont un instrument important en matière de politiques dans de nombreux pays africains, comme le Kenya, le Malawi, la Tanzanie et la Zambie. Ces subventions ciblées réduisent les coûts des intrants et accroissent la rentabilité de la production agricole pour les plus pauvres, en particulier lorsque le prix des intrants augmente plus rapidement que celui des denrées alimentaires. Ainsi, elles renforcent la capacité des petits producteurs à répondre à la hausse des cours des produits alimentaires, ce qui contribue à assurer la sécurité alimentaire aux niveaux du pays et des ménages. L'augmentation de la production alimentaire peut limiter la durée et l'ampleur de l'accroissement des prix sur le marché intérieur, ce qui bénéficie aux consommateurs.

17. Bien que les subventions ciblées à l'achat d'intrants puissent compenser l'effet négatif des hausses des prix, elles constituent une dépense fiscale importante et leur rapport coût/efficacité doit être évalué. Par exemple, l'Agricultural Input Subsidy Programme du Malawi représentait environ 43 pour cent du budget total du ministère de l'Agriculture en 2006-2007¹⁹. Les cours internationaux de l'urée ayant plus que doublé en 2008-2009 et compte tenu de la nécessité d'accroître le montant des transferts et d'en faire bénéficier davantage d'agriculteurs, le coût de ces programmes a également augmenté. Ainsi, en Zambie, l'élargissement du Fertilizer Subsidy Programme en 2008-2009 par le biais de l'augmentation du nombre de bénéficiaires, ainsi que de la réalisation de transferts équivalents à 80 pour cent du prix commercial des engrais a entraîné une augmentation du budget de 137 millions d'USD contre 56 millions d'USD l'année précédente²⁰. L'importance de cette charge budgétaire met en évidence les difficultés que pose l'élargissement des programmes de subvention des intrants en cas de hausse des prix des produits de base. La marge d'accroissement de ces subventions dans les pays en développement peut être limitée et dépendre des contraintes budgétaires de l'État ainsi que de ses réserves en devises. En Éthiopie, par exemple, la hausse des prix des engrais a exacerbé les difficultés sur le marché des changes, qui ont été résolues grâce à une subvention et un prêt destinés à fournir des devises pour l'importation d'engrais²¹.

IV. Considérations internationales relatives aux politiques

18. Les flambées des cours des produits de base comme celles de 2007-2008 et de 1973-1974 sont susceptibles de se répéter, bien qu'on ne dispose que de peu d'éléments concernant leur fréquence, leur ampleur et leur persistance. Ces deux épisodes se sont inscrits dans des contextes d'accélération rapide de l'activité économique, stimulée par la croissance et les politiques macroéconomiques, notamment l'augmentation des sommes d'argent disponibles. Dans les deux cas, la flambée des prix a donné lieu à une récession économique. Cependant, la croissance économique rapide n'engendre pas toujours à elle seule une hausse des prix. Pour cela, de nombreuses conditions doivent être réunies. Les fondamentaux du marché jouent un rôle important. Par exemple, les mauvaises récoltes antérieures à l'année 1974 ont intensifié l'impact de l'augmentation des cours. En 2008, la stagnation de la productivité et le resserrement des marchés des denrées alimentaires, le faible niveau des stocks mondiaux et la forte demande de produits agricoles pour le secteur des biocarburants, sur fond de hausse rapide des cours du pétrole, ont contribué aux fluctuations des prix.

¹⁹ Doward A., *Rethinking agricultural input subsidy programs in a changing world*, document technique de la FAO sur les produits de base et le commerce, Division du commerce et des marchés (FAO), 2009.

²⁰ Govereh J., *The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Zambia*, document de discussion, projet de Politiques pour une bonne gestion économique des fluctuations des prix des denrées alimentaires dans les pays africains, Division du commerce et des marchés (FAO), 2009.

²¹ Banque mondiale, rapport n° 46658-ET in *Emergency program paper for proposed additional financing IDA grant and credit for a fertilizer support project*, 2008.

19. Bien que les chercheurs soient parvenus à une compréhension commune des déclencheurs du comportement des prix des denrées alimentaires en 2008, l'importance relative de ces facteurs n'a pas encore été déterminée de manière claire. Par ailleurs, il est difficile de donner des avis quant à la fréquence, à l'ampleur et à la persistance des hausses futures car les observations ci-dessus indiquent que de nombreuses conditions doivent être réunies pour qu'un événement de ce type ait lieu. Il est certain que l'on assistera périodiquement à des flambées des cours et, compte tenu du fait que leurs principaux moteurs sont de nature macroéconomique, il est pratiquement impossible de les prévenir. Cependant, il existe peut-être des moyens de réduire substantiellement la probabilité qu'elles surviennent à nouveau. L'un des aspects qui caractérisent les pics des cours des produits de base est l'érosion rapide et soudaine de la confiance dans le fonctionnement du marché, aussi bien au niveau national qu'international. Par conséquent, les opérations non coordonnées des agents privés et publics visant à se protéger ne font qu'aggraver la situation. Dans ce contexte, le moyen le plus efficace de réduire la probabilité de flambées futures sur les marchés des denrées alimentaires consiste à promouvoir l'information, la transparence et la concurrence sur les marchés, tout en créant ou en renforçant les institutions afin de restaurer la confiance dans les marchés.

20. Au niveau international, les mesures qui peuvent être prises pour stabiliser les prix sont limitées. Les mécanismes complexes qui sont à l'origine des flambées des cours sur les marchés mondiaux et les réactions des différents pays compliquent les interventions internationales. Les plans internationaux de gestion des stocks, comme ceux prévus par les accords sur les produits de base, nécessitent un engagement continu et sont sensibles à l'évolution des conditions de marché. En effet, l'expérience des réserves alimentaires internationales ne s'est pas révélée prometteuse. Par exemple, la réserve de sécurité alimentaire de l'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) – créée en 1980 avec un stock initial de 50 000 tonnes de riz – a été rarement voire jamais utilisée. Par ailleurs, les quantités disponibles dans le cadre de cette réserve sont très faibles et ne permettraient de faire face qu'à des chocs localisés. En général, des problèmes d'action collective ont empêché cette réserve de devenir une composante importante des systèmes de sécurité alimentaire de la région. L'instauration d'un plan plus large, étendu à davantage de pays ou associé à des niveaux de stocks plus élevés se heurterait probablement à des problèmes d'action collective encore plus importants²².

21. En règle générale, les politiques de régulation des marchés aux niveaux national et international, fondées sur des stocks régulateurs mondiaux ou régionaux, ne peuvent pas prévenir les pics des cours car les spéculateurs sont normalement en mesure de contrer toutes les actions d'intervention, à l'exception des mieux financées. L'expérience des stocks régulateurs publics suggère que ces interventions sont souvent plus perturbantes que stabilisantes. Compte tenu de l'état actuel des connaissances sur les marchés et des problèmes d'action collective rencontrés par le passé, il est peu probable que de telles initiatives constituent des solutions multilatérales pragmatiques. La même logique vaut pour les « stocks virtuels » – conçus pour modifier les fondamentaux des marchés à terme plutôt que des marchés au comptant²³. Toute tentative par les pouvoirs publics d'influencer les prix sur les marchés à terme deviendrait rapidement fort coûteuse et aboutirait aussi, très probablement, au retrait des agents qui utilisent ces marchés à des fins de couverture, les rendant ainsi purement spéculatifs.

22. Par le passé, l'une des principales réponses internationales face à la volatilité des marchés des produits de base a consisté à recourir au financement compensatoire, comme celui octroyé par

²² L'objectif de la réserve de sécurité alimentaire de l'ASEAN, tel que mentionné dans l'accord initial, est de fournir du riz en cas d'urgence, lorsqu'un État membre qui a subi une catastrophe naturelle ou provoquée par l'homme n'est pas en mesure de faire face à cette situation grâce à ses stocks nationaux ou aux échanges internationaux classiques. Voir également Dawe D., *The Role of Food Reserves in Achieving Food Security*, présenté lors de l'East Asia Emergency Rice Reserve (EAERR) Pilot Project Workshop on Rice Reserve System, mars 2005.

²³ Des propositions d'intervention sur les marchés à terme figurent dans von Braun J., Torero M., *Implementing Physical and Virtual Food Reserves to Protect the Poor and Prevent Market Failure*, IFPRI Policy Brief 10, février 2009.

le Système de stabilisation des recettes d'exportation (STABEX) de l'Union européenne aux pays ACP (États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) et la Facilité de financement compensatoire du Fonds monétaire international (FMI). Ces deux programmes avaient pour objectif d'aider des pays à éviter l'impact négatif de fluctuations marquées des cours des produits de base sur la croissance²⁴. Lors de la récente hausse des prix, un certain nombre de pays qui ont vu le coût de leurs importations d'aliments et d'engrais s'alourdir considérablement ont eu recours à la Facilité de protection contre les chocs exogènes (Facilité PCE) du FMI. Ce dispositif fournit les liquidités nécessaires pour atténuer les conséquences négatives des chocs exogènes sur la balance des paiements, la situation des réserves internationales et l'inflation dans les pays en développement²⁵.

23. Bien que les mécanismes de financement compensatoire puissent être utilisés pour stabiliser les économies des pays en développement en cas de flambée des cours, ils ne sont peut-être pas adaptés pour faire face aux difficultés de financement de l'alimentation à court terme. La nécessité de mettre en place dans ce domaine des facilités de financement destinées à aider les pays en développement à faible revenu qui sont des importateurs nets de produits alimentaires a été mise en évidence dans la Décision de Marrakech et lors la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Doha²⁶. Sur la base de l'analyse de la FAO, il a été proposé de créer la Facilité de financement des importations alimentaires, qui permettrait aux pays les moins développés, importateurs nets d'aliments, d'avoir accès à un financement à court terme en cas d'augmentation de la facture de leurs importations. Ce dispositif visait à aider les pays à financer leurs importations de produits alimentaires en cas de nécessité, plutôt qu'à compenser les déficits de la balance des paiements après coup. Il a été élaboré en se fondant sur les pratiques existantes de la finance et du commerce internationaux, et la communauté internationale devait fournir des garanties conditionnelles plutôt que des financements²⁷. Depuis lors, peu d'activités ont porté sur la Facilité de financement des importations alimentaires ou d'autres initiatives du même type au sein de l'OMC, probablement en raison de la période de faiblesse des cours des produits alimentaires qui a suivi. Cependant, rétrospectivement, il apparaît clairement qu'un programme international fonctionnel de financement des importations alimentaires aurait apporté un certain soulagement aux pays concernés lors de la période récente de hausses des prix des denrées alimentaires. La logique qui sous-tend cette proposition demeure valable.

24. Outre un système amélioré de **financement des importations alimentaires à destination des pays à faible revenu**, comme la Facilité de financement des importations alimentaires, plusieurs institutions ou arrangements pourraient renforcer la confiance dans les marchés mondiaux et fluidifier les approvisionnements alimentaires.

²⁴ La Facilité de financement compensatoire du FMI n'a pas été utilisée depuis 2000 en raison de ses conditions très restrictives. Voir FMI, *Review of the Compensatory Financing Facility*, Département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation (FMI), février 2004.

²⁵ Les pays qui ont utilisé la Facilité de protection contre les chocs exogènes pour atténuer l'impact de hausse des cours des aliments et du pétrole sont l'Éthiopie, le Kenya, le Kirghizistan, le Malawi, le Mozambique et le Sénégal. D'autres pays y ont eu recours en raison de l'impact du ralentissement économique mondial.

²⁶ *Report of the Inter-Agency Panel on Short-Term Difficulties in Financing Normal Levels of Commercial Imports of Basic Foodstuffs*, document G/AG/13, Comité de l'agriculture (OMC), 28 juin 2002.

²⁷ FAO, *Financing Normal Levels of Commercial Imports of Basic Foodstuffs in the context of the Marrakesh Decision on Least-Developed and Net Food Importing Developing Countries*, Division du commerce et des marchés (FAO), 2003. Voir aussi Konandreas P., *Trade policy measures during food price swings: WTO-compatible instruments to respond to world price instability*, projet de Politiques pour une bonne gestion économique des fluctuations des prix des denrées alimentaires dans les pays africains, Division du commerce et des marchés (FAO), 2009.

Un système amélioré d'information mondiale sur les marchés. De nombreuses politiques relatives aux marchés ne sont pas formulées correctement en raison d'un manque d'informations. Les niveaux des stocks sont un élément d'information important et on peut beaucoup pour éviter les pics des cours en diffusant au bon moment des informations justes sur les stocks nationaux de produits.

Une plus grande transparence des politiques commerciales. L'Accord sur l'agriculture de l'OMC en vigueur actuellement n'empêche pas les États de réduire ou d'interdire les exportations. Ces modifications des politiques commerciales, à l'origine temporaires, deviennent souvent permanentes, ce qui fausse encore davantage les échanges. L'accord qui conclura le Cycle de Doha pourrait intégrer un système de préavis relatif aux mesures découlant des politiques commerciales agricoles qui affectent l'offre à l'exportation et la demande à l'importation, ainsi que des règles encadrant les mesures qui peuvent porter préjudice aux marchés.

Des accords régionaux ou multilatéraux entre les principaux exportateurs et importateurs en vue de garantir les disponibilités des produits de base à l'exportation. Ces accords pourraient être associés à des stocks alimentaires nationaux mais les modalités doivent être laissées à la discrétion des États.

Un système de garanties mondiales permettant aux pays les plus vulnérables d'être approvisionnés de manière fluide. Le principal problème que posent les flambées des cours mondiaux des produits alimentaires est qu'elles affectent de manière disproportionnée de nombreux pays à faible revenu et à déficit vivrier. Un système fiable – bilatéral et, si possible, multilatéral – garantissant les approvisionnements doit être mis en place pour ces pays. Il peut s'inspirer des « protocoles de collaboration » déjà conclus, qui pourraient aussi être améliorés par le biais de garanties de financement du commerce, afin de veiller à ce que ce secteur ne soit pas restreint par les limites d'exposition des institutions de financement du commerce.

Un système d'assurance des importations basé sur le marché pour les pays les plus vulnérables. Même si les disponibilités physiques pouvaient être garanties en temps de crise alimentaire, certains pays pauvres et vulnérables ne pourraient probablement pas supporter le coût supplémentaire des importations en cas de hausse des cours des produits alimentaires. Un système d'assurance basé sur le marché pourrait couvrir les coûts excessifs des importations d'un pays en débloquant rapidement des fonds.

Un système permettant de relier entre elles les bourses du commerce existantes ou prévues. Les bourses du commerce organisées s'appuient sur une chambre de compensation sophistiquée, chargée de veiller à ce que toutes les transactions soient exécutées. Un lien organisé et renforcé entre les bourses du commerce des différents pays peut améliorer la fiabilité d'exécution des contrats internationaux portant sur des produits alimentaires de base et éviter la majorité des problèmes relatifs au risque de contrepartie, qui ont affecté de nombreux pays importateurs d'aliments lors de la récente crise.

V. Avis demandés au Comité

25. Les flambées des cours des denrées alimentaires sollicitent fortement les compétences des gouvernements en matière de gestion économique. Les mesures prises pour faire face à la flambée de ces prix ont été mises en œuvre rapidement dans de nombreux pays en développement par le biais de mesures relatives au commerce, de la gestion des réserves d'aliments et de filets de sécurité à destination des consommateurs. Par ailleurs, l'augmentation des cours des produits alimentaires a mis en évidence la nécessité de poursuivre l'étude de mécanismes internationaux visant à améliorer l'accès des pays en développement à faible revenu aux importations alimentaires en cas de hausse des prix. Le Comité est invité à commenter les propositions spécifiques relatives aux politiques internationales présentées dans la section IV. Le Comité souhaitera peut-être appeler la FAO à:

- renforcer le caractère prioritaire de l'évaluation des mesures spécifiques nationales ou internationales;

- apporter une aide à ses Membres par le biais du renforcement des capacités en matière d’élaboration de politiques;
- faire rapport au Comité sur les progrès réalisés et les résultats quant à l’évaluation des politiques et au renforcement des capacités.