



COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE

Trente-sixième session

Rome, 11-14 et 16 octobre 2010

TABLE RONDE SUR LA GESTION DE LA VULNÉRABILITÉ ET DES RISQUES AUX FINS DE L'AMÉLIORATION DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET DE LA NUTRITION

Table des matières

	Paragraphe
I. LES ENJEUX	1 - 4
II. PRINCIPAUX ENJEUX	5 - 21
A. CHANGEMENT CLIMATIQUE	5 - 15
B. INSTABILITÉ DES PRIX	16 - 21
III. MESURES RECOMMANDÉES	22 - 39
A. RÉDUCTION DES RISQUES	23 - 34
B. PROTECTION SOCIALE ET FILETS DE SÉCURITÉ	35 - 39

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 Internet, à l'adresse www.fao.org/cfs. Les documents sous forme électronique seront remis aux délégués au moment de l'inscription.

IV. MESURES POSSIBLES EN RÉACTION À L'INSTABILITÉ DES PRIX	40 - 43
V. RÉSERVES ALIMENTAIRES	44 - 51

Le Comité est invité à:

- Demander au Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition de proposer des politiques, des mesures et des outils, voire de suggérer des institutions propres à permettre une gestion efficace et cohérente des risques liés à la stabilité des prix dans le secteur agricole. Ces propositions devraient inclure des mesures préventives et correctives à l'intention des producteurs et des consommateurs, adaptées aux différents niveaux (national et international), qui auront été déterminées après examen des études consacrées aux systèmes d'information, aux causes et aux répercussions de l'instabilité des prix sur la sécurité alimentaire, tant pour les producteurs que pour les pays importateurs nets de produits alimentaires et les consommateurs, ou encore aux mesures d'intervention mises en œuvre à différents niveaux.
- Demander au Groupe de haut niveau de réfléchir à un ensemble de politiques corrélées qui soient le plus appropriées possible pour permettre aux divers acteurs des chaînes alimentaires de s'adapter au changement climatique (politiques agricoles, politiques en matière de nutrition et de recherche-développement, cadre institutionnel, aspects économiques et financiers), après examen des évaluations de l'incidence du changement climatique sur la sécurité alimentaire et recensement des divers moyens à disposition pour permettre aux systèmes agricoles et aux chaînes alimentaires de s'adapter. Le Groupe de haut niveau devrait aussi déterminer un modus operandi adéquat pour obtenir que les politiques et les programmes d'action en matière de sécurité alimentaire et de changement climatique soient harmonisés et que les résultats des négociations menées dans ces deux sphères soient intégrés en un tout synergique.
- Créer un groupe de travail du CSA, qui aura deux tâches:
 - i) déterminer les liens qu'il convient d'établir entre les institutions existantes, ainsi que les failles à combler, pour une gestion efficace de la vulnérabilité et des risques découlant de l'instabilité des prix;
 - (ii) analyser le rapport et débattre des recommandations du Groupe de haut niveau, et faire ensuite lui-même des propositions au CSA à sa trente-septième session.
- Mobiliser les pays et leur apporter un appui technique pour les amener à procéder à des évaluations globales des risques auxquels ils sont exposés et de leur vulnérabilité. Sur la base des résultats de ces évaluations, aider les pays à élaborer et à exécuter une stratégie de protection sociale, assortie de filets de sécurité qui préservent les droits des pauvres à l'alimentation, à la santé, à l'éducation et à un niveau de vie acceptable.

I. LES ENJEUX

1. La vie est en soi une aventure périlleuse: chacun d'entre nous est exposé chaque jour à une multitude de risques¹, qui vont de la menace immédiate à celle qui gagne lentement du terrain, et dont les chances de concrétisation vont du probable à l'improbable. Le risque peut être celui de manger un aliment insalubre ou d'être renversé par véhicule en traversant la route; de se trouver à l'épicentre d'un tremblement de terre ou de vivre sans jamais voir la pluie dans une zone rurale reculée qui dépend de l'agriculture pluviale de subsistance. Lorsque le risque devient une réalité, la question essentielle à se poser est la suivante: à quel point sommes-nous vulnérables² face au choc, face à cette nouvelle réalité?

2. Bien que nous soyons tous exposés aux mêmes risques, nous ne devenons pas tous également vulnérables s'ils se concrétisent. La pauvreté est un déterminant fondamental du degré de vulnérabilité, non seulement face à un choc quel qu'il soit, mais aussi en termes de capacité de réduire le risque, d'en atténuer les conséquences ou de les surmonter. Le sexe est un autre déterminant: l'exposition aux risques et les types de vulnérabilité des hommes et des femmes, ou des garçons et des filles, sont différents. Par ailleurs, seule une femme est exposée au risque biologique de grossesse et d'accouchement, mais dans les pays où la situation sociale et économique des femmes est telle qu'elles reçoivent des soins prénatals inadéquats et ne peuvent avoir accès à des services de santé qui leur garantiraient un accouchement sans risque, cela devient un enjeu de société, celui de la parité des sexes. Dans de nombreux ménages où les denrées alimentaires sont rares, il arrive que les femmes sacrifient leur part pour le bien de leur mari et de leurs enfants. La pauvreté ne fait pas qu'aggraver la vulnérabilité de ceux qui en souffrent et qui connaissent l'insécurité alimentaire, mais elle la porte à son paroxysme. Une personne démunie qui a mangé des aliments insalubres et qui ne dispose pas d'une assurance-maladie va chercher des soins où elle le peut, ce qui la rend vulnérable face à deux risques: celui de se faire traiter par un praticien non qualifié et celui de se voir administrer des médicaments de contrefaçon.

3. Cette vulnérabilité des pauvres n'a été rendue que trop visible par les récentes crises – alimentaire, énergétique et financière. Les prix élevés des carburants ont non seulement entraîné une augmentation des coûts de production et une modification des incitations à la production de certaines cultures vivrières compte tenu de la demande accrue émanant des marchés bioénergétiques, mais aussi à l'augmentation du coût de l'importation de denrées alimentaires par les pays à faible revenu et à déficit vivrier. Quant aux problèmes liés au climat, ils ont non seulement compromis la production d'aliments de base, comme le blé, dans des zones de production capitales pour le marché mondial, mais ont aussi eu pour effet la dévastation de rizières dans certaines parties d'Asie, ce qui a privé certains pays de récoltes essentielles et les a rendus dépendants des importations en cette période critique. La crise financière a entraîné une forte liquidité des marchés financiers et nourri la spéculation dans les marchés de produits agricoles, exacerbant l'instabilité des prix. Entre mai 2007 et mai 2008, le volume des contrats à

¹ Le concept de risque est appliqué aux chocs et aux tensions susceptibles d'avoir des répercussions, de diverses manières, sur l'état de systèmes, de groupes de population, de ménages ou d'individus.

² La vulnérabilité reflète le degré d'exposition de systèmes, de groupes de population, de ménages ou d'individus à un risque donné. Elle comporte trois dimensions: la nature des risques (vulnérabilité à quels types de choc?), la nature et le degré de leur incidence sur les systèmes, groupes de population, ménages ou individus concernés (conséquences du choc – résulte-t-il d'une idiosyncrasie ou d'une covariable?), et les réponses des systèmes, groupes de population, ménages ou individus concernés (capacité de résistance, de faire face à des chocs, mais aussi stratégies *ex ante* et réponses après-coup).

terme standardisés et des contrats d'option sur les céréales négociés à l'échelle mondiale s'est substantiellement accru, tout comme le volume mensuel des contrats à terme non liquidés³.

4. Tout le monde ou presque s'accorde à reconnaître que, au-delà des indicateurs de base des marchés, un « nouvel » ensemble de forces est en jeu. Des liens plus étroits entre les marchés agricole, énergétique, financier et monétaire, ainsi que la macroéconomie au sens large, font que les marchés agricoles sont beaucoup plus vulnérables aux chocs extérieurs⁴. Ce qui a rendu la flambée des prix de 2007/08 exceptionnelle, c'est que tant de ces chocs soient survenus simultanément, à un moment où, dans le monde entier, la production céréalière subissait déjà le contrecoup de phénomènes climatiques extrêmes. Toutes les conditions étaient dès lors réunies pour que plus de 100 millions d'individus viennent grossir les rangs de ceux qui connaissaient déjà la pauvreté et la faim. Ensemble, ils sont aujourd'hui plus d'un milliard⁵.

II. PRINCIPAUX ENJEUX

A. CHANGEMENT CLIMATIQUE

5. Les phénomènes liés au climat constituent toujours une source majeure de risques pour le secteur agricole – trop de pluie, trop peu de pluie, de la pluie trop tôt, de la pluie trop tard. Pour les agriculteurs qui vivent dans la pauvreté, ces risques revêtent une importance encore plus grande, car ils ont peu de possibilités et de réduire et/ou de gérer leur exposition à ces risques au moyen de l'irrigation, grâce à une assurance, ou en se procurant des semences améliorées, des engrais et des pesticides adaptés. Le changement climatique exacerbe la menace qui pèse sur la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance en ce qu'il accroît la fréquence des aléas météorologiques, entraîne une diminution des rendements et de la production agricoles dans les régions vulnérables – d'où l'aggravation des risques pour la santé et de ceux qui découlent de carences en matière d'assainissement – et parce que l'eau devient encore plus rare. Il arrive que cette situation accentue les conflits suscités par la concurrence pour des ressources qui s'amenuisent encore, d'où la probabilité de voir se déclencher de nouvelles crises humanitaires, et l'urbanisation, les migrations et les déplacements s'intensifient du même coup [Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), 2007].

6. Le changement climatique perturbe l'équilibre des écosystèmes fragiles, multipliant les pressions qui s'exercent sur eux, ce qui rejaillit en dernier ressort sur les moyens de subsistance, la sécurité alimentaire et le mode de vie de milliards d'individus. Les femmes, principales productrices de cultures vivrières – mais aussi celles qui ont le moins facilement accès à des facteurs de production et à des services de meilleure qualité –, ainsi que les enfants, sont susceptibles de pâtir de façon disproportionnée du changement climatique⁶.

7. De nombreux pays doivent déjà en affronter les effets, parmi lesquels des régimes de précipitations de plus en plus irréguliers et imprévisibles, et une fréquence accrue des tempêtes et des sécheresses prolongées (GIEC, 2007). Selon le Centre de recherche sur l'épidémiologie des désastres (CRED), « au cours des récentes décennies, le nombre de catastrophes hydrologiques

³ On appelle « intérêt en cours » le total des contrats à terme sur un produit de base qui ont été achetés mais pour lesquels l'option n'a pas été levée et qui n'ont pas été compensés par une vente équivalente. M. Robles, M. Torero et J. Von Braun: *When Speculation Matters*, IFPRI, 2009.

⁴ Lorsque les prix ont commencé à flamber, la FAO, dans *Perspectives de l'alimentation*, a expliqué certaines des causes de ce phénomène: faibles stocks de céréales; mauvaises récoltes dans certains des principaux pays exportateurs; augmentation rapide de la demande de produits agricoles aux fins de la fabrication de biocarburants; augmentation du prix du pétrole. À mesure que les turbulences gagnaient en intensité, d'autres facteurs aggravants sont apparus – restrictions imposées aux exportations, affaiblissement du dollar des États-Unis et intérêt croissant manifesté par les spéculateurs et les fonds indiciels envers les investissements dans les produits de base au sens large, suscité par la surliquidité qui caractérisait les marchés mondiaux.

⁵ *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2009*, FAO.

⁶ Raworth (2008).

dont il a été fait état a augmenté en moyenne de 7,4 % par an. En outre, nous avons assisté ces dernières années à l'intensification de la tendance à l'aggravation de ce phénomène puisque, entre 2000 et 2007, le taux d'augmentation annuel a été en moyenne de 8,4 %. » Les ressources en eau ne respectent pas les frontières entre les pays, et lorsque leur disponibilité va déclinant, il peut en résulter des conflits et des guerres. Entre 1946 et 1999, près de 30 % des problèmes liés aux eaux internationales ont été sources de conflit (von Braun, 2009⁷).

8. En juillet et août 2010, des pluies anormalement abondantes au moment du renversement de la mousson ont provoqué dans le nord-ouest du Pakistan des inondations massives, qui ont par la suite évolué vers le sud, noyant sous les eaux une zone de la taille de l'Italie. À ce jour, ces inondations ont tué plus de 1 500 personnes, ont eu une incidence sur plus de 20 millions d'autres et détruit de nombreux hectares de culture. Les estimations du montant des pertes de récolte varient entre 1 milliard d'USD et près de 3 milliards d'USD. Pour sa part, la Russie est frappée par la pire sécheresse qu'elle ait connue depuis des décennies, les températures y sont les plus élevées jamais enregistrées dans ce pays et environ un quart de la récolte de blé a été détruit. Le Gouvernement a interdit les exportations de blé et, vu que la Russie représente 13 % du marché mondial de cette céréale, cela a entraîné une hausse notable des prix du blé, qui a atteint son cours le plus élevé en deux ans. De plus, des incendies dévastateurs, qui détruisent une grande superficie de zones boisées, vont contribuer à la spirale négative du changement climatique. De son côté, la Chine a encore connu des pluies abondantes, qui ont provoqué des glissements de terrain; des vies ont encore été perdues et certains des survivants n'ont plus rien, étant donné qu'un phénomène météorologique similaire avait eu lieu plus tôt dans l'année. D'ici à 2015, on s'attend que le nombre d'individus frappés par des catastrophes liées au climat atteigne 375 millions par an [Stratégie internationale de prévention des catastrophes naturelles (SIPC), 2008]. D'ici à 2050, le risque de famine devrait augmenter de 10 à 20 % de plus que si le changement climatique n'était pas intervenu, et le nombre d'enfants souffrant de malnutrition de 21 % de plus (ce qui représente 24 millions d'enfants)⁸.

9. Les incidences du changement climatique devraient être inégalement réparties géographiquement, les régions qui seront les plus touchées étant aussi celles où la situation est la plus grave en matière d'insécurité alimentaire. On s'attend que les dommages les plus importants soient causés aux pays de l'hémisphère Sud – déclin des rendements agricoles et fréquence accrue de phénomènes météorologiques extrêmes (GIEC, 2007; FAO, 2009). C'est en Afrique subsaharienne et en Asie du sud, les régions où l'on enregistre les taux les plus élevés de sous-alimentation et de pauvreté chroniques, que les fluctuations climatiques seront les plus prononcées (SIPC, 2008). Une étude portant sur cinq cultures vivrières africaines de première importance – manioc, arachide, maïs, millet, sorgho – a montré qu'il était hautement probable que les rendements de ces cultures, à l'exception du manioc, déclinent de 7 %, et que la probabilité que ce déclin atteigne 27 % était de 5 %. Il semble que plus le système agricole concerné est développé, plus l'incidence prévue est forte: en effet, les systèmes présentant des rendements les plus élevés sont associés aux déclin proportionnellement les plus élevés⁹.

10. À elle seule, l'Afrique abrite plus de 650 millions d'individus qui sont dépendants de l'agriculture non irriguée dans des secteurs qui souffrent déjà d'une pénurie d'eau et de la dégradation des sols, phénomènes qui s'accéléreront encore en raison du changement climatique. D'ici à 2025, les deux tiers des terres arables de la région pourraient être perdues (FAO, 2009) – et avec elles les moyens de subsistance de millions de petits agriculteurs. D'ici à la fin de la décennie en cours, le changement climatique pourrait entraîner une diminution notable du rendement des

⁷ J. von Braun: *Threats to Security Related to Food, Agriculture, and Natural Resources – What to Do?* (2009). Présenté lors d'un débat stratégique organisé sous l'égide d'EADS à Berlin, le 26 mars 2009.

⁸ Parry et coll. (2009).

⁹ Schlenker et Lobell: *Robust Negative Impacts of Climate Change on African Agriculture*, in *Environmental Research Letters*, 5 014010, 2010.

cultures dans certains systèmes agricoles non irrigués d'Afrique. Une pénurie de ressources en terre et en eau allant de pair avec une aggravation de l'insécurité alimentaire est une source de conflit. Nombre des États fragiles que compte la planète se trouvent en Afrique subsaharienne et la plupart d'entre eux pourraient être classés dans la catégorie des pays dont l'économie est basée sur l'agriculture, pour reprendre la terminologie utilisée dans le Rapport sur le développement dans le monde 2008. Ainsi, le changement climatique, une insécurité alimentaire croissante et des conflits qui se multiplient pourraient bien être les vecteurs complémentaires d'un effet d'entraînement à la baisse de plus en plus marqué. On table sur un déclin compris entre 40 et 90 % de la productivité des herbages dans les régions semi-arides et arides, sur des taux élevés de désertification et de salinisation des sols et sur une aggravation du stress hydrique dans certaines régions d'Asie, d'Afrique subsaharienne et d'Amérique latine (GIEC, 2007).

11. La productivité des cultures et de l'élevage ne pâtira pas seulement des effets du changement climatique sur les ressources en terre et en eau. En effet, le changement climatique modifiera aussi les écosystèmes, entraînant des interactions entre les cultures et les pollinisateurs et entre les ravageurs et leurs ennemis naturels. L'évolution des conditions (températures, humidité) modifiera la répartition et l'incidence des ravageurs et des maladies des plantes et des animaux, ainsi que l'intensité de leur action. Elle aboutira aussi à l'apparition de nouveaux ravageurs.

12. Les pays qui enregistrent une chute de la production agricole vont avoir besoin de la compenser par un accroissement de leurs importations de denrées alimentaires, ce qui aura pour effet d'aggraver leur vulnérabilité face aux chocs de prix de ces denrées, dont la récente crise a fourni un exemple. La combinaison d'une diminution de la production, en moyenne et pendant des épisodes prolongés de conditions climatiques éprouvantes, d'une demande croissante et d'une concurrence de plus en plus intense pour les produits agricoles, est susceptible de conduire à une augmentation du prix de la plupart des cultures importantes – riz, blé, maïs et soja – de 25 à 150 % d'ici à 2060 (Parry et coll., 2009). La grande réactivité des prix des denrées alimentaires, qui sera examinée plus loin à la section consacrée à l'instabilité des prix, représente déjà une source systémique de risque, et ce risque devrait s'intensifier avec le changement climatique (Banque mondiale, 2010).

13. Parallèlement, le déclin de la production locale aura une incidence notable sur les possibilités de percevoir des revenus et sur le pouvoir d'achat des populations des pays en développement. À l'échelle mondiale, 36 % de la main-d'œuvre – deux tiers en Afrique subsaharienne – sont employés dans le secteur agricole et dépendent de la croissance de la productivité dans les petites exploitations pour améliorer leurs revenus et leur sécurité alimentaire (FAO, 2009). Les pays à faible revenu, qui disposent de capacités financières limitées pour faire du commerce, dépendent fortement de leur propre production pour satisfaire les besoins alimentaires de leur population et connaissent une forte augmentation de la demande: ils sont donc susceptibles de se heurter à des difficultés pour assurer à cette population un accès à des denrées alimentaires pourtant disponibles sur les marchés mondiaux (ibid.).

14. Le changement climatique est également susceptible d'avoir des répercussions sur l'utilisation des denrées alimentaires. À mesure que l'eau et les aliments viendront à manquer, que le prix de ces denrées augmentera et que les phénomènes météorologiques extrêmes deviendront plus fréquents, la malnutrition s'aggravera, ainsi que les risques pour la santé et ceux que présente un assainissement inadéquat. Il se peut que certaines maladies se propagent jusque dans des zones géographiques où elles n'avaient jamais été présentes. Cela pourrait déclencher un cercle vicieux, par lequel les maladies infectieuses, y compris celles qui sont véhiculées par l'eau, provoqueraient ou aggraveraient la famine, et les populations touchées deviendraient alors plus prédisposées à les contracter. La malnutrition et la maladie conduisent au déclin de la productivité du travail et des revenus. En 2050, dans l'ensemble du monde en développement, il est probable que la disponibilité de calories aura diminué par rapport aux seuils enregistrés en 2000: selon les estimations, il y aura alors 24 millions d'enfants sous-alimentés de plus, soit 21 % de plus

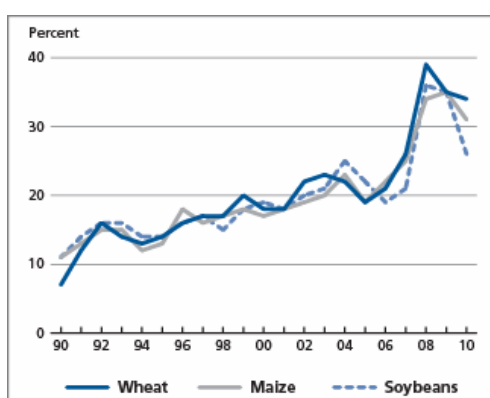
qu'aujourd'hui et près de la moitié d'entre eux, soit 10 millions, se trouveront en Afrique subsaharienne (Parry et coll., 2009).

15. En résumé, le changement climatique multiplie les menaces et, en même temps, accroît la vulnérabilité des individus, des groupes de population et des pays face à l'insécurité alimentaire. La dégradation accélérée des ressources naturelles, associée à la fréquence accrue de phénomènes météorologiques extrêmes et à l'augmentation des prix des denrées alimentaires, viendra encore amenuiser les avoirs productifs et réduire les possibilités offertes aux pauvres de percevoir des revenus (Banque mondiale, 2010). En raison de cette situation, la capacité des ménages de produire ou d'acheter des denrées alimentaires, de se remettre des chocs et de renforcer leur résistance face à eux, sera entamée et leur résilience s'érodera petit à petit.

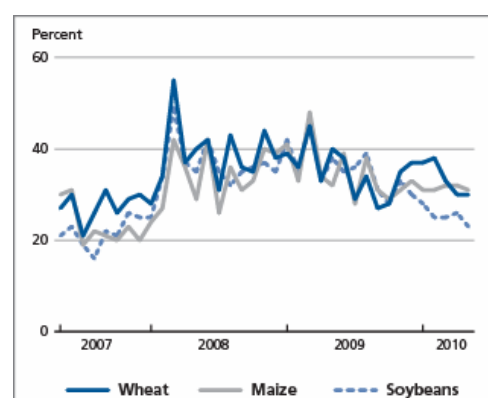
B. INSTABILITÉ DES PRIX

16. Au cours des deux dernières décennies, la volatilité (implicite)¹⁰ des principaux produits alimentaires qui font l'objet d'échanges internationaux a lentement gagné du terrain. Elle apparaît désormais, davantage que dans le passé, comme une caractéristique permanente des marchés. En effet, la constance de la volatilité implicite est le reflet de l'incertitude qui persiste quant à l'évolution récente des indicateurs de base des marchés et au développement des nouvelles forces qui sont aujourd'hui à l'œuvre, mais aussi quant à l'évolution vraisemblable de ces indicateurs et forces dans la période à venir.

Volatilité (implicite)



1990 – 2010



2007 – 2010

17. Si l'on peut empêcher que les marchés intérieurs soient soumis aux fluctuations des prix internationaux – grâce à des mesures aux frontières ou de soutien des prix au plan intérieur et à des réglementations restrictives sur l'infrastructure des marchés – l'ouverture accrue du marché agricole international, alliée à la libéralisation des secteurs intérieurs, a pour conséquence que l'évolution des prix mondiaux se reflète la plupart du temps plus rapidement et plus complètement sur les marchés intérieurs. Le niveau des échanges et de l'intégration dans les marchés mondiaux constitue à la fois la source et la solution des problèmes de volatilité des prix. Le libéralisme commercial entraîne une dissipation plus rapide des chocs de prix. Par exemple, une sécheresse entraîne l'augmentation des prix intérieurs, mais les effets en sont atténués pour les consommateurs lorsque les importations compensent rapidement le manque à gagner. De même, dans le cas d'une récolte exceptionnelle, les exportations limitent les baisses des prix intérieurs qui

¹⁰ La volatilité implicite représente l'anticipation par le marché des variations probables du prix d'un produit donné dans le futur. On la qualifie d'« implicite » parce que, du fait qu'on se projette dans l'avenir, on ne peut l'observer et on ne peut la déduire que des prix de dérivés comme les *options*. Plus les prévisions des opérateurs au sujet des prix futurs sont divergentes, plus l'incertitude sous-jacente est élevée, d'où la volatilité implicite du produit support.

pénaliseraient les agriculteurs. Cependant, lorsque de tels événements se produisent dans un pays qui compte parmi les principaux exportateurs, les marchés plus intégrés transmettent ces chocs intérieurs aux marchés internationaux, ce qui rejaillit sur les prix pratiqués dans l'ensemble des pays. La sécheresse actuelle en Russie en est un exemple parfait. On prévoit que la récolte de blé du pays va décliner de 25 % et que 10 millions d'hectares de cultures auront été détruits, pour une valeur de 1 milliard d'USD. Du fait que la Russie est l'un des principaux exportateurs de blé, ce choc a déjà entraîné une flambée des prix sur le marché mondial du blé – le cours de la céréale ayant grimpé de 42 % rien qu'en juillet 2010. Les politiques de stabilisation des prix intérieurs, souvent mises en œuvre dans les économies asiatiques basées sur le riz, sont aujourd'hui susceptibles de stabiliser les marchés intérieurs aux dépens des marchés d'autres pays, comme cela s'est produit lorsque que des interdictions d'exportation avaient été décidées par les principaux pays exportateurs de riz en 2007-2008.

18. L'instabilité des prix des denrées alimentaires peut menacer la sécurité intérieure de nombreux pays et aboutir au renversement de gouvernements. De 2006 à 2008, le doublement, puis le triplement des prix de certaines céréales ont déclenché des émeutes et des protestations dans plus de 60 pays (Zaman et coll. 2008¹¹).

19. Étant donné que l'instabilité des prix au plan international est susceptible de se transmettre rapidement aux marchés intérieurs, les gouvernements se heurtent à d'importants problèmes en termes de gestion macroéconomique et de stabilité politique lorsque les consommateurs sont frappés de plein fouet par l'augmentation des prix ou que les agriculteurs le sont par la chute des prix. Mais la vulnérabilité associée à l'instabilité des prix varie. Lorsque ce sont les prix des céréales et des combustibles qui flambent, les incidences principales sont ressenties dans les pays importateurs nets de produits alimentaires, qui sont souvent les plus pauvres de la planète. Si l'on a tendance à estimer que l'impact de ces hausses de prix est ressenti plus durement par les consommateurs urbains que par les consommateurs ruraux, la réalité est la suivante: la plupart des producteurs ruraux pauvres sont des consommateurs nets et sont donc frappés comme les autres par l'augmentation des prix des denrées alimentaires. Lorsque la part des dépenses consacrée à l'alimentation dans un pays est supérieure à 50 % et, comme c'est fréquemment le cas, atteint 70 %, et en particulier lorsque la consommation se concentre sur une denrée de base telle que le riz, comme c'est le cas dans de nombreuses parties d'Asie, les pauvres n'ont qu'une marge de manoeuvre très limitée pour ajuster leur budget.

20. En revanche, lorsque les prix chutent, les producteurs des pays développés ont souvent accès à divers dispositifs de soutien, comme l'assurance et les marchés financiers, pour amortir la chute de leurs revenus. Les producteurs des pays en développement doivent souvent faire face à des fluctuations notables de leurs recettes, en particulier lorsqu'ils sont fortement dépendants d'un produit, et les mécanismes du marché n'ont pour eux qu'un effet régulateur limité, voire inexistant. En outre, l'intervalle entre les décisions concernant les investissements productifs et la production proprement dite crée un risque pour les producteurs, qui fondent leurs décisions sur une prévision des prix à terme, qu'ils ne sont pas en mesure de garantir.

21. L'instabilité des prix des produits de base menace la viabilité des exportations agricoles (prix bas), la sécurité alimentaire (prix élevés), compromet les décisions relatives aux investissements et menace la sécurité intérieure et la stabilité politique. Partant, il n'est guère surprenant que les gouvernements aient de plus en plus de difficultés à savoir quelle politique appliquer pour gérer une situation de plus en plus imprévisible.

¹¹ Zaman, H., Delgado, C., Mitchell, D., et Revenga, A.: « Rising Food Prices: Are There Right Policy Choices? », in *Development Outreach*, 6-8 octobre 2008.

III. MESURES RECOMMANDÉES

22. Il existe deux démarches principales pour gérer les risques et la vulnérabilité face à ces risques: réduire le risque de voir survenir un choc et mettre en place des mécanismes qui atténuent les effets de ce choc et permettent d'y faire face s'il survient quand même.

A. RÉDUCTION DES RISQUES

23. Il existe de nombreuses méthodes pour réduire l'impact des chocs ressentis par la population, notamment en termes de santé et de nutrition. Lorsque que la sécurité alimentaire est au cœur du problème, les systèmes agricoles, les cultures, l'élevage et la production aquatique sont des facteurs clefs.

24. Il existe des pratiques et des systèmes agricoles susceptibles de réduire les risques liés au climat, mais, pour qu'il soit possible de les transposer à une plus grande échelle sur le terrain, des politiques et des institutions habilitantes sont nécessaires.

25. Même au niveau des exportations agricoles, la mise de fonds initiale et les revenus auxquels il a fallu renoncer pendant la période de transition rendent nécessaire une aide appropriée.

26. D'une manière générale, la diversification des activités, au sein du secteur agricole et à l'extérieur, accroît la résilience tant au niveau des exploitations agricoles qu'à l'échelon local.

27. Une rotation plus diversifiée des cultures, alternant des variétés et des espèces dont les exigences sur le plan thermique/de la température sont différentes, une utilisation plus rentable de l'eau, une meilleure maîtrise des ravageurs et des maladies, ainsi qu'une moindre variabilité des rendements, sont autant de moyens efficaces de réduire les risques et d'accroître l'efficacité. Parmi les mesures prises pour compenser l'irrégularité du régime des précipitations, on peut citer le développement de l'irrigation, une utilisation plus efficace de l'eau, une modification des cultures ou des pratiques – par exemple, les dates des semis/plantations –, le recours à la culture de couverture, au paillage et à l'agriculture de conservation, ou encore l'utilisation de variétés génétiquement améliorées, résistantes à la sécheresse et/ou peu gourmandes en eau.

28. Afin de disposer de plusieurs options à l'avenir, il est essentiel de caractériser et de préserver les ressources génétiques, tant animales et végétales. Ce sont les réservoirs à partir desquels des races et des variétés qui résistent à la chaleur, à la sécheresse et aux ravageurs peuvent être utilisées ou développées en réponse au changement climatique.

29. Il est nécessaire de disposer de variétés améliorées pour accroître la production végétale et faire face aux effets du changement climatique tels que la sécheresse, le raccourcissement de la période de végétation et l'incidence plus élevée des ravageurs et des maladies. La capacité de sélection végétale devrait donc être renforcée aux niveaux national et régional, ce qui exige que soient formés davantage d'obteneurs et que soient élaborés des systèmes d'appui nationaux et régionaux intégrés. Les pays devront se doter de politiques et d'une législation propres à garantir l'efficacité de l'élaboration et du transfert des variétés adaptées, en tenant compte des besoins des petits exploitants agricoles. Pour ce faire, il faudra concevoir des systèmes efficaces d'approvisionnement en semences, reposant notamment sur des entreprises implantées localement, et revitaliser le secteur semencier. Il est également important d'harmoniser au plan régional les règles et dispositions juridiques applicables aux semences.

30. Il est aussi essentiel d'améliorer l'information météorologique et de transposer à plus petite échelle les prévisions relatives au changement climatique, notamment pour permettre l'instauration de contrats d'assurance indexée.

31. La mise en place d'institutions et de systèmes de suivi qui permettent la détection et l'intervention rapides est une condition préalable de la réduction de l'incidence des ravageurs et

des maladies sur la production végétale et animale. Certains programmes d'élimination des maladies animales ont fait la preuve de leur efficacité, comme le Programme mondial d'éradication de la peste bovine.

32. L'amélioration de la valeur nutritionnelle du régime alimentaire, en particulier celui des enfants et des femmes, est également l'un des meilleurs moyens d'améliorer la résistance aux maladies. La préservation de cultures et de variétés diversifiées, dont certaines sont naturellement riches en oligo-éléments, est importante à cet égard. Un élément essentiel est le développement de l'horticulture, qui fournit de nouvelles sources de revenus et assure un approvisionnement substantiel en oligo-éléments. Le développement de la production animale, en particulier en Afrique, procurerait de nouvelles sources de fer, en particulier pour les femmes.

33. En attendant que des régimes alimentaires de bonne qualité soient proposés aux populations pauvres de la planète, l'apport d'une ration supplémentaire d'oligo-éléments – par exemple dans le cadre des programmes qui offrent des compléments de vitamines A, le plus souvent à l'échelle nationale, deux fois par an dans la plupart des pays – peut renforcer l'immunisation des enfants contre la maladie. La biofortification – élaboration de cultures dont le contenu minéral est plus élevé que la moyenne, procédé qui ne présente que des avantages – est un autre outil qui permet de réduire ce risque. Pour être vigoureuses, les semences ont besoin que les sols contiennent des éléments traces tels que le fer et le zinc, mais il arrive que les sols en soient dépourvus. Si on sélectionne des semences contenant ces minéraux en traces, les plantes seront plus vivaces et la santé des êtres humains qui mangent les produits de telles semences en sera améliorée. Des campagnes de communication en matière de santé publique peuvent remédier à la fois à la sous-alimentation et à la suralimentation, en réduisant ainsi les risques sanitaires associés à ces deux problèmes.

34. Quant aux risques de transmission de maladies contagieuses, qui a une incidence négative sur l'état nutritionnel des enfants, ils peuvent être réduits grâce à des programmes de vaccination, par exemple contre la rougeole, la diphtérie et la polio.

B. PROTECTION SOCIALE ET FILETS DE SÉCURITÉ

35. L'autre composante d'un plan complet de prévention des risques et de la vulnérabilité n'est autre qu'une stratégie de protection sociale d'une portée exhaustive. Une telle stratégie repose sur la détermination de l'ensemble des besoins et des risques auxquels la population est exposée, du degré de vulnérabilité qui y est associé en fonction des groupes de population et sur la mise au point de différents instruments de protection sociale susceptibles d'être utilisés pour réduire la vulnérabilité des individus aux chocs qui ne manquent pas de se produire. Une telle stratégie peut également permettre de s'attaquer à la nature structurelle des pièges de pauvreté et de la carence chronique. Si les pouvoirs publics fournissent les instruments nécessaires ou en facilitent l'obtention, ceux-ci ne sont pas toujours intégralement financés par l'État. Les contrats d'assurance sont souvent utilisés dans le cadre de stratégies de protection sociale, souvent assujettis à des cotisations en fonction du montant des recettes, car ils permettent d'atténuer les conséquences de chocs sanitaires, du chômage et de la vieillesse. En tant que tels, ces instruments comportent aussi un élément de redistribution en vertu duquel les plus riches subventionnent les plus pauvres en versant des cotisations plus élevées. Il est également possible de souscrire dans le privé à d'autres contrats d'assurance, comme les produits qui sont fonction de la météorologie ou indexés sur les prix, proposés en Éthiopie, au Malawi et en Inde¹².

36. Dans le cadre des stratégies de protection sociale, les filets de sécurité se présentent principalement sous la forme de virements non subordonnés au versement de cotisations et d'autres interventions visant à améliorer l'accès à l'alimentation et aux produits essentiels, à l'intention des pauvres et de ceux qui vivent dans l'insécurité alimentaire. À la base, ils sont

¹² Vargas Hill R. et Torero M.: « Innovations in Insuring the Poor ». (Dir. coll.) Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), Washington, D.C., 2009.

conçus pour garantir à chacun un niveau de vie minimum. En dépit de l'existence du droit à l'alimentation pour chaque citoyen, par exemple, on pensait autrefois que les filets de sécurité grevaient les ressources publiques, d'où une diminution du budget alloué à l'investissement dans des activités productives, notamment dans l'infrastructure, les écoles, les hôpitaux, etc. Aujourd'hui, on prend de plus en plus conscience que, s'ils sont mis en œuvre correctement, ce sont des investissements productifs qui protègent le capital humain et l'ensemble des actifs feux en période de crise. Les programmes proposant des filets de sécurité devraient donc faire partie intégrante d'une stratégie de protection sociale, et être conçus de telle sorte qu'il soit possible de les transposer la plus grande échelle en cas de crise, comme celle dont le monde a récemment fait l'expérience, et à moindre échelle le cas échéant. Le fait de déployer rapidement un filet de sécurité en période de sécheresse ou de crise d'une autre nature permet aux exploitants de ne pas vendre des actifs dont ils auront besoin pour être productifs quand la crise parviendra à son terme. Il n'est pas nécessaire pour eux de vendre leur bétail, ni leur machinerie agricole, et, c'est plus important, l'état nutritionnel de leur ménage est protégé, en particulier celui des femmes enceintes ou qui allaitent et celui des enfants âgés de moins de deux ans. Pour les enfants, la période comprise entre la conception et le terme de la deuxième année de vie est essentielle d'un point de vue nutritionnel. De toute évidence, elle est déterminante pour le potentiel qui sera celui de l'enfant dans la vie; si un enfant de cet âge n'est pas bien nourri ou s'il connaît un choc nutritionnel, cela laissera des traces irréversibles et il aura beaucoup moins de chances de succès dans l'existence¹³.

37. Il existe de nombreux types de filet de sécurité et il faut prendre en compte les conditions dans lesquelles ils seront déployés lorsqu'on les choisit et qu'on les élabore. La sélection d'un tel instrument dépend de l'objectif du programme, des conditions du marché, de la capacité de mise en œuvre, des incidences attendues et du rapport coût-efficacité, des préférences exprimées par la population (qui sont souvent fonction du sexe, de la saison et de la localisation) et des bénéficiaires du programme¹⁴. Par exemple, les transferts sous forme de denrées alimentaires sont plus appropriés dans des situations où l'accès au marché est limité, ou pour les personnes malades, âgées ou handicapées susceptibles d'avoir plus de difficultés que les autres pour accéder au marché. Les transferts de denrées alimentaires sont également plus appropriés lorsque des aliments spécifiques sont nécessaires, par exemple pour les enfants gravement sous-alimentés ou pour remédier à la sous-alimentation associée à l'infection à VIH et faire en sorte que le traitement antirétroviral soit mieux observé.

38. Les programmes de travaux publics sont également un instrument communément utilisé, car ils permettent un règlement en espèces ou en nature (denrées alimentaires, tickets). Ils sont une source de revenus pour ceux qui travaillent, mais génèrent aussi de précieux biens collectifs, qui permettent d'assurer la protection et la remise en état de biens d'environnement – plantation d'arbres, construction de digues et de diguettes pour empêcher le ruissellement et l'érosion des sols, et construction de routes de desserte pour améliorer l'accès au marché des populations, afin qu'elles puissent acheter des denrées alimentaires et vendre les produits de leurs exploitations. Ils sont de plus en plus souvent utilisés pour des activités liées à l'atténuation des effets du changement climatique et l'adaptation à ces effets. Les programmes de travaux publics sont peut-être moins appropriés dans les zones où on observe une prévalence élevée de cas d'infection à VIH non traités ou dans certaines zones qui sortent d'un conflit et où l'on enregistre un taux de handicap élevé.

39. Les programmes de travaux publics sont une bonne illustration de ce qu'est un filet de sécurité productif qui permet aussi d'améliorer les biens collectifs. Ils sont souvent mis en œuvre en période de soudure mais peuvent aussi aller de pair avec des programmes de micro-assurance,

¹³ Alderman H. et Hoddinott J.: « Growth-Promoting Social Safety Nets », in J. von Braun, R. Vargas Hill et R. Pandya-Lorch (dir. coll.): *The Poorest and Hungry. Assessments, Analyses, and Action*, IFPRI, Washington, D.C., 2009.

¹⁴ PAM: « Vouchers and Cash Transfers as Food Assistance Instruments: Opportunities and Challenges », Rome, 2008.

comme ceux qui sont fonction de la météorologie et qui ouvrent droit à des compensations en cas de sécheresse susceptible de réduire les possibilités d'emploi offertes et le rendement des cultures. Cela permet aux ménages ruraux de prendre davantage de risques tout en protégeant leurs moyens de subsistance.

IV. MESURES POSSIBLES EN RÉACTION À L'INSTABILITÉ DES PRIX

40. Quelles orientations fixer ? Tant à court terme qu'à long terme, le défi est complexe et comporte de multiples facettes. Si l'on examine la crise survenue en 2007-2008, les pays ont répondu au moyen d'un ensemble diversifié de politiques, mais comme ils n'y étaient pour la plupart pas préparés, ils s'en sont remis à des mécanismes à court terme, ad hoc. Les pays qui disposaient de réserves de denrées alimentaires ont puisé dans ces réserves pour intervenir directement sur le marché afin de stabiliser les prix intérieurs. Nombre de pays importateurs de produits alimentaires ont assoupli les droits de douane, alors que plusieurs autres, dont la production était excédentaire, ont limité, voire interdit, les exportations afin d'éviter toute pénurie alimentaire et toute diminution supplémentaire des prix intérieurs. Depuis, l'efficacité de certaines de ces interventions a été mise en question, en particulier du fait que l'Inde, Indonésie et la Chine avaient en réalité accru leurs réserves pendant la crise plutôt que de se contenter de stabiliser le marché. Quelles que soient les mesures que les gouvernements envisagent de prendre, il est toujours important de garder à l'esprit tout l'éventail des possibilités, l'ensemble des risques et toutes les interventions envisageables compte tenu de la population ciblée. L'analyse suivante suggère que, pour être en mesure de choisir des politiques appropriées, il faut une compréhension plus profonde des enjeux :

41. Au niveau national :

- En dépit des dépenses de fonctionnement d'un montant élevé qui y sont associées, nombre de gouvernements considèrent de plus en plus les **stocks régulateurs**, au niveau tant régional qu'intérieur, et renforcés par des **politiques commerciales**, comme la solution à l'instabilité des prix. Certains gouvernements d'Asie ont certes protégé bien plus de 2 milliards de leurs consommateurs nationaux au moyen de réserves de denrées alimentaires et de restrictions imposées aux exportations, mais ils ont souvent nui aux consommateurs d'autres pays d'Asie importateurs. Cette politique n'a pas eu autant de succès en Afrique, dont l'économie repose sur de multiples cultures de base, à l'inverse de l'Asie, dont l'économie est dominée par le riz.
- Le recours aux stocks régulateurs en Asie a montré que des interventions fréquentes, disparates et la plupart du temps inattendues des gouvernements avaient tendance à renforcer les incertitudes et à décourager le secteur privé de se lancer dans des échanges commerciaux. Cela a des implications négatives pour l'élaboration d'un système efficace de commercialisation des denrées alimentaires. De nombreux arguments plaident en faveur de l'instauration de règles claires et transparentes s'agissant des interventions de gouvernements sur ces marchés. Les pays à faible revenu importateurs de denrées alimentaires pourraient envisager de conserver des réserves stratégiques relativement peu importantes de produits de base essentiels, ce qui garantirait la sécurité alimentaire des plus vulnérables tout en encourageant le développement du secteur privé.
- On peut considérer que le succès remporté en Asie est mitigé. En effet, les interdictions d'exportation décidées par certains des principaux exportateurs ont rendu le marché international plus coûteux et moins fiable en tant que source de denrées alimentaires. Que ces interdictions d'exportation aient été annoncées sans que leur durée soit précisée n'a fait qu'ajouter de l'incertitude sur les marchés internationaux. Si l'on ne remet pas en cause le droit de pays souverains de renforcer la sécurité alimentaire de leur population, plus le nombre des pays appliquant des

restrictions aux exportations est élevé, plus la stabilité des prix augmente à l'échelle mondiale, phénomène susceptible de poser des problèmes aux pays qui n'ont recours à aucune politique de stabilisation. Là encore, des politiques plus prévisibles et moins arbitraires enverraient des messages plus clairs et rendraient moins probables des réactions de panique et de stockage spéculatif, ce qui aurait pour effet de réduire les incertitudes pesant sur les marchés.

- **Le soutien des prix** des produits agricoles de base est une option qui s'est révélée inefficace dans de nombreux pays, et ce pendant plusieurs décennies, aussi son utilisation va-t-elle déclinant. Ce type de mesure tend à masquer aux yeux des producteurs les signaux envoyés par le marché et à déstabiliser les marchés mondiaux. Il peut avoir le même effet qu'un impôt régressif qui frapperait les pauvres en entraînant l'augmentation des prix pour les consommateurs. Plutôt que d'avoir recours à de telles mesures, il vaudrait mieux envisager des solutions de substitution qui créent moins de disparités, comme les compléments ciblés aux revenus directs, les investissements dans l'amélioration de la productivité, etc.
- **Les politiques qui favorisent l'autosuffisance** parce qu'elles **élargissent l'éventail** des denrées alimentaires de base disponibles en guise de bouclier contre les soubresauts des marchés céréaliers mondiaux, plutôt que de faire porter l'effort sur un seul produit de base, comme cela se pratique souvent en Asie, constituent une option à long terme. Si elles s'appuient sur une compétitivité et une productivité élevées et si des liens étroits avec les marchés mondiaux sont maintenus, de telles politiques permettent d'accomplir les objectifs fixés en matière de sécurité alimentaire même en cas de turbulences des marchés.
- Des mécanismes propres à encourager un processus de détermination des prix et des outils permettant de couvrir les risques auxquels s'exposent les agents locaux sur les marchés, comme les **échanges de produits** organisés, peuvent constituer une stratégie efficace à long terme. Lorsqu'ils sont réglementés correctement et attirent des volumes suffisamment importants pour que tout risque de monopolisation soit écarté, ils facilitent grandement la commercialisation de produits de base dans de nombreux pays développés ou en développement. Cependant, depuis quelques années, une catégorie d'opérateurs habituellement présents sur les marchés financiers a fait son entrée sur les marchés des contrats à terme. Ces opérateurs, souvent appelés fonds indiciels, diversifient leurs investissements pour englober l'agriculture, du fait qu'il existe une corrélation négative entre les retours sur investissement dans les produits de base et le rendement des titres participatifs et des obligations. Le rôle joué par ces fonds indiciels dans la récente flambée des prix a suscité un débat intense, certains suggérant que des investissements massifs dans des contrats à terme sur produits agricoles avaient entraîné une divergence des prix par rapport à leur valeur fondamentale.
- Les gouvernements peuvent renforcer les chances de succès de **stratégies de gestion des risques** mises en place par les producteurs en se concentrant eux-mêmes, *ex ante*, sur les risques imprévisibles et inévitables qui, pour être rares, n'en ont pas moins des conséquences de grande portée que les exploitants agricoles ne peuvent gérer eux-mêmes. Le soutien à des régimes d'assurance axés sur les lois du marché, qui sont souvent liés aux conditions météorologiques plutôt que de faire intervenir la notion de risque moral, ainsi que les filets de sécurité, en sont des exemples.

42. Au niveau international, les interventions politiques non coordonnées de certains gouvernements pendant la flambée des prix de 2007-2008 ont exacerbé l'instabilité et limité l'accès aux marchés. Il est donc nécessaire de mettre en place un cadre international imposant des règles et une discipline, plus à même de garantir un accès sans entrave à l'offre disponible sur les marchés mondiaux et d'améliorer la confiance dans le fonctionnement de ces marchés. À titre d'exemples:

- Des dispositifs internationaux applicables à l'importation de produits alimentaires, comme des **garanties de financement de ces importations**, ou une couverture systématique face aux variations de leur coût grâce à des contrats à terme ou à des options, pourraient assurer un degré de protection contre la nature imprévisible des fluctuations des prix des denrées alimentaires importées.
- Les préoccupations suscitées par les stocks régulateurs, notamment en raison de la manière dont ils sont gérés, le sont aussi par ce qu'on a baptisé les « **stocks virtuels** », conçus pour modifier les conditions de base des contrats à terme plutôt que les marchés monétaires. Toute tentative d'influencer publiquement les prix sur les marchés de contrats à terme pourrait être extrêmement coûteuse et conduire au retrait des agents qui utilisent ces marchés pour offrir une couverture à des tiers, ce qui aurait pour effet de rendre le marché des contrats à terme purement spéculatif.
- Un système de notification préalable, en temps opportun, des **mesures politiques visant à réguler les échanges de produits agricoles** qui auront des répercussions sur l'offre de produits agricoles exportés et sur la demande de produits importés, et l'application éventuelle d'une réglementation à de telles mesures, rendraient beaucoup plus prévisible l'approvisionnement en denrées alimentaires¹⁵.
- **Les accords multilatéraux ou régionaux** entre principaux exportateurs et importateurs, garantissant un approvisionnement normal en période de crise et un système sûr d'approvisionnement des pays les plus vulnérables, peuvent rendre les marchés internationaux plus fiables.
- Un système plus développé d'**information au sujet des marchés mondiaux**, et en particulier des renseignements plus précis et qui correspondent mieux aux besoins du moment au sujet des stocks nationaux de produits de base, surtout ceux qui sont détenus par des exportateurs de premier plan, pourrait être la garantie que les prix sont le reflet de la valeur sous-jacente de ces stocks.

43. Il est évident que les choix politiques et la coordination des politiques ont des implications importantes lorsqu'on souhaite mettre en place des conditions propices à une plus grande stabilité des marchés, susciter une plus grande confiance à leur égard, les rendre plus prévisibles, faire en sorte qu'ils offrent davantage de garanties, et assurer aux pays en développement à faible revenu un accès aux denrées alimentaires.

V. RÉSERVES ALIMENTAIRES

44. La flambée des prix a conduit un certain nombre de pays d'Afrique à recourir notamment à des stocks régulateurs pour faire baisser le prix du maïs sur leur marché intérieur afin de protéger le droit à l'alimentation. En Asie, où la plupart des grands producteurs de riz interviennent sur les marchés intérieurs, c'est en imposant des restrictions aux exportations plutôt qu'en se servant des réserves alimentaires qu'on est parvenu à stabiliser les prix. Quoiqu'il en soit, la hausse du prix des denrées alimentaires conjuguée aux interdictions d'exporter imposées par de gros exportateurs ou par des partenaires commerciaux traditionnels a amenée de nombreux pays et de nombreux organismes internationaux à s'interroger sur le rôle des réserves alimentaires comme moyen de stabiliser les prix et d'assurer la sécurité alimentaire.

45. L'idée de stabiliser les prix au moyen de stocks régulateurs découle de l'hypothèse selon laquelle on ne peut compter sur les stocks constitués par le secteur privé car l'instabilité des prix fait de la constitution de stocks une opération risquée. La stabilisation des prix est aussi, dans certains cas, un moyen d'éviter le risque politique lié à une hausse du prix des denrées alimentaires. Cette dernière considération est particulièrement importante en Asie, où le riz domine. L'absence d'installations de stockage ou des installations insuffisantes, des questions

¹⁵ L'actuel Accord sur l'agriculture de l'OMC n'empêche pas les gouvernements de réduire ni d'interdire les exportations.

d'assurance et les marchés à terme peuvent justifier une intervention directe des États sur les marchés. C'est peut-être vrai dans le cas de la plupart des pays en développement, mais dans les pays développés, l'existence de marchés à terme fonctionnant bien fait que la constitution de stocks par le secteur privé est relativement exempte de risques et que des stocks publics ne sont pas nécessaires.

46. Lorsque les prix s'envolent, une intervention directe au moyen de stocks régulateurs peut permettre de limiter la hausse, une opération qui revient à subventionner les prix au profit de l'ensemble des consommateurs. Sur le long terme, la stabilisation des prix profite aussi aux producteurs. Une moindre volatilité des cours encourage l'investissement dans l'agriculture, avec pour corollaire un accroissement de la production et une augmentation des revenus. Mais gérer une réserve publique de denrées alimentaires présente plusieurs difficultés importantes. Premièrement, le niveau de prix auquel on décide d'intervenir pour stabiliser les cours peut changer avec le temps et il est en outre difficile de prévoir si ce changement sera permanent ou s'il n'est que ponctuel. Deuxièmement, l'État n'a pas toujours les moyens financiers voulus pour maintenir les prix dans la fourchette choisie. Enfin, intervenir sur le marché au moyen de stocks régulateurs suppose que l'État dispose d'informations et de moyens d'analyse et c'est en outre un moyen d'action qui grève les compétences des pouvoirs publics en matière de gestion. Même lorsque ces problèmes ne se posent pas et que les pouvoirs publics fonctionnent bien – à savoir qu'ils parviennent au moins à maintenir les cours au niveau visé – on a pu constater que le contrôle des marchés par l'État était une solution inefficace et coûteuse.

47. Au cours de la dernière flambée des prix, un certain nombre de pays ont eu recours à des réserves alimentaires pour faire baisser les prix sur leur marché intérieur et ont tenté de juguler les hausses en mettant en œuvre des programmes d'importation et en achetant sur le marché intérieur pour revendre ultérieurement à des prix abordables¹⁶. Dans la plupart des cas, ce type d'intervention directe sur le marché a été un échec. Ces opérations ont en outre un coût élevé, sans compter que celui-ci peut grimper en même temps qu'augmentent les prix. D'une manière générale, les cours des produits alimentaires se caractérisent par une évolution à la baisse sur longue période, ponctuée de hausses brutales. Ces caractéristiques font des réserves alimentaires un instrument de régulation du marché coûteux car les stocks doivent être maintenus sur de longues périodes. En outre, si les hausses des cours sont dues au fait que les stocks privés sont faibles, le recours à des réserves alimentaires en cas de hausse soudaine peut être sans effet.

48. Le recours à des réserves alimentaires peut aussi avoir des effets indésirables sur le marché intérieur. Les stocks publics peuvent évincer les stocks privés, avec pour résultat que les services publics finissent par gérer le plus gros de stocks qui, en l'absence d'action de leur part, auraient été maintenus par le secteur privé. En Afrique de l'Est et en Afrique australe, par exemple, les organismes chargés de gérer les stocks de denrées alimentaires jouissent sur le marché d'un pouvoir considérable qui peut avoir une incidence sur les acteurs économiques. Les changements de politique, qui sont le plus souvent largement imprévisibles, comme par exemple la décision soudaine de modifier le niveau de prix prédéterminé, font qu'il est risqué pour le secteur privé de détenir des stocks et qu'un manque de confiance s'instaure entre le secteur public et le secteur privé. Il en résulte une fragilité accrue des circuits de commercialisation et, à long terme, c'est le développement du secteur privé qui pâtit.

49. Le récent épisode de flambée des prix est l'occasion, en particulier pour les pays importateurs, de repenser le poids respectif qui doit être donné aux échanges et aux réserves, en prenant en compte le rôle du secteur privé. Les réserves alimentaires peuvent être considérées comme un instrument de la politique de sécurité alimentaire, en particulier dans les situations de

¹⁶ Un certain nombre de pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe ont mené une politique de stabilisation des prix par le biais d'offices de commercialisation. Au Kenya, le National Cereals and Produce Board (NCPB) importe, achète du maïs produit dans le pays, et gère des stocks. La Agricultural Development and Marketing Corporation (ADMARC), au Malawi, et la Food Reserve Agency (FRA), en Zambie, maintiennent l'une et l'autre une forte présence sur le marché.

hausse importante ou de chute des prix, lorsque les interdictions d'exporter décidées par d'autres pays peuvent considérablement réduire les possibilités d'importation. L'inconvénient, c'est que les réserves alimentaires importantes sont coûteuses et que souvent elles ne sont pas efficaces d'un point de vue économique. Il faut trouver un équilibre entre les échanges et les réserves pour arriver à stabiliser les prix et la consommation en cas de choc interne ou externe. Diverses mesures peuvent permettre de réguler plus efficacement le marché et contribuer aussi à ce qu'il fonctionne mieux.

- Le maintien par les pouvoirs publics de réserves alimentaires stratégiques relativement plus petites et destinées à venir en aide à des groupes vulnérables et non à réguler le marché est une possibilité qui devrait être examinée. Des réserves stratégiques peuvent permettre d'assurer la sécurité alimentaire tout en encourageant le développement du secteur privé. On pourrait aussi examiner la possibilité de maintenir à la fois des réserves alimentaires et des réserves financières afin de limiter les coûts.
- La définition de règles claires et transparentes en ce qui concerne l'intervention des pouvoirs publics sur le marché, pour ce qui est de la fourchette de prix visée (c'est-à-dire avec définition d'un prix à la consommation maximum), fait que, sur le marché, les opérateurs savent à quel moment les autorités interviendront.
- Il faut aussi accroître les capacités d'analyse et améliorer les systèmes d'information. Plus d'échanges et une meilleure coordination entre les secteurs public et privé en ce qui concerne l'évaluation de la situation du marché, et la diffusion de l'information peut permettre d'améliorer considérablement l'efficacité des réserves alimentaires.

50. Au niveau international, les possibilités d'action sont limitées s'agissant de la stabilisation des prix. Les flambées des cours sur les marchés mondiaux et les réactions des pays obéissent à des mécanismes complexes qui rendent difficiles une intervention au niveau international. Les systèmes internationaux de gestion de stocks, comme par exemple les accords internationaux sur les produits de base, demandent un engagement constant et sont vulnérables face à l'évolution du marché. L'expérience que l'on a des réserves alimentaires internationales n'est pas encourageante. La réserve de sécurité alimentaire de l'ASEAN, créée en 1980 avec un stock initial de 50 000 tonnes de riz, n'a été utilisée que sporadiquement. Qui plus est, les quantités stockées sont très faibles, elles ne pourraient permettre de faire face qu'à des chocs localisés. Il semble que les problèmes que pose l'action collective aient empêché la réserve de l'ASEAN de devenir un élément important du dispositif de sécurité alimentaire dans la région. Un système plus vaste, étendu à plus de pays ou comportant des stocks plus importants, se heurterait sans nul doute à des problèmes encore plus grands sur le plan de l'action collective, en particulier en ce qui concerne le financement – point sur lequel achoppent la plupart des accords internationaux sur les produits de base et qui les fait échouer.

51. En général, les politiques nationales et internationales de régularisation du marché qui font appel à des stocks régulateurs mondiaux ou régionaux ne parviennent pas à empêcher les hausses brutales des cours. Et à l'exception des activités d'intervention les mieux financées, elles ne permettent pas toujours de maîtriser le marché en période de flambée des prix. L'expérience que l'on a des stocks régulateurs publics montre d'ailleurs que ces interventions sont souvent davantage cause de perturbations qu'elles ne sont un facteur de stabilisation. En l'état actuel des connaissances – connaissance des marchés et expérience des problèmes auxquels se heurte l'action collective – on peut considérer qu'il est peu probable que ces initiatives offrent des solutions pratiques sur le plan multilatéral.