

Décembre 2011



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

F

Conférence régionale de la FAO pour l'Asie et le Pacifique

Trente et unième session

Hanoï (Viet Nam), 12-16 mars 2012

**Table ronde sur les politiques visant à remédier à
l'instabilité des prix des produits alimentaires**

Table des matières

Paragraphes

I. Contexte	1-12
A. Causes de l'instabilité des prix des produits alimentaires	4-7
B. Pourquoi l'instabilité des prix des produits alimentaires pose-t-elle problème?	8- 9
C. Mesures envisageables pour lutter contre l'instabilité des prix des produits alimentaires.....	10-12
II. Propositions relatives à l'organisation de la table ronde	13-14

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

I. Contexte

1. Des années 1960 au début des années 2000, les prix des produits alimentaires ont généralement baissé en termes réels, si l'on excepte le pic enregistré de 1973 à 1974. Ils ont ensuite augmenté lentement entre 2003 et 2006. À partir de 2006, en revanche, l'instabilité s'est aggravée comme jamais depuis le milieu des années 1970. Les prix ont fortement augmenté de septembre 2006 à juin 2008, comme le montre l'indice des prix des aliments établi par la FAO, qui est passé de 125 à 224 points sur la même période. L'indice a ensuite commencé à fléchir, pour retomber à 141 points en février 2009. Reparti à la hausse en juillet 2010, il atteignait 238 points en février 2011, soit son plus haut niveau depuis janvier 1990, en termes nominaux et réels.

2. Depuis lors, l'indice des prix des aliments s'est réorienté à la baisse, reflétant le repli des cours internationaux de tous les produits de base qui le composent, pour s'établir en octobre 2011 à 216 points, ce qui représente son plus bas niveau sur 11 mois, mais se situe encore 5 pour cent au-dessus de sa valeur d'un an auparavant. Ces dernières années, la plupart des marchés intérieurs des pays de la région Asie-Pacifique ont connu une instabilité des prix des produits alimentaires. En outre, les indices des prix des denrées alimentaires ont augmenté plus vite que les indices des prix à la consommation. Ainsi, durant le premier semestre 2011, l'inflation des prix des produits alimentaires a dépassé l'inflation globale dans la plupart des pays de la région à l'exception des Philippines.

3. Les Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2011-2020 prévoient que les prix des produits agricoles, en termes réels, seront plus élevés durant la prochaine décennie que pendant la précédente. Il est probable que les prix des produits alimentaires resteront élevés et instables ces dix prochaines années si le rythme de croissance de la production d'aliments ne progresse pas au même rythme que la demande et si d'autres facteurs, notamment les cours élevés du pétrole brut, se maintiennent.

A. Causes de l'instabilité des prix des produits alimentaires

4. L'instabilité des prix des produits alimentaires peut être déterminée par des facteurs internationaux et nationaux. La principale cause profonde de l'instabilité observée sur les marchés internationaux des produits alimentaires est la tension croissante entre l'offre et la demande, dont témoigne la baisse du rapport stocks/utilisation des céréales alimentaires au niveau mondial au cours de la dernière décennie. Alors que la demande de produits alimentaires n'a cessé de progresser en raison de la poussée démographique, de l'augmentation des revenus et de la production croissante d'agrocombustibles, l'offre s'est trouvée limitée par plusieurs facteurs.

5. Le taux de croissance de la productivité des principales céréales telles que le riz et le blé a stagné ces dix dernières années. Dans la région Asie-Pacifique, la superficie des terres arables n'a presque pas progressé (elle a même reculé dans certains pays), tandis que les sols ont eu tendance à s'appauvrir et les ressources en eau à s'amenuiser. Ces facteurs brident de plus en plus l'augmentation de la production agricole. Conjugué à une croissance démographique rapide, cet état de fait a conduit à un resserrement de la situation de l'offre et de la demande, à une incertitude sur les marchés ainsi qu'à une instabilité et une tendance à la hausse des prix des denrées alimentaires.

6. L'instabilité résulte également de plus en plus souvent des liens plus étroits qui se sont noués entre les marchés agricoles et énergétiques du fait du détournement du maïs et d'autres produits de base pour la production d'agrocombustibles. L'instabilité des marchés de l'énergie se répercute ainsi sur ceux des produits alimentaires. Par ailleurs, les tentatives de restriction des exportations alimentaires auxquelles certains pays se résolvent pour préserver la sécurité alimentaire nationale peuvent provoquer de fortes augmentations des cours internationaux, en particulier si ces pays sont de gros exportateurs du produit en question.

7. Les prix alimentaires connaissent des variations saisonnières du fait qu'un produit donné n'est récolté qu'une ou deux fois par an, alors que sa consommation s'étale sur l'année entière. Ils fluctuent également d'une année sur l'autre en raison des variations de la production et des stocks qu'entraînent les fortes perturbations de l'offre intérieure imputables aux conditions météorologiques, aux ravages provoqués par des organismes nuisibles ou des maladies et aux catastrophes naturelles. À cela peuvent

s'ajouter une structure de marché monopolistique; le mauvais état des infrastructures; l'offre insuffisante de crédit, d'assurance et d'autres services d'assistance; et des fluctuations dans les prix relatifs et les anticipations de prix.

B. Pourquoi l'instabilité des prix des produits alimentaires pose-t-elle problème?

8. Lorsque les prix des produits alimentaires augmentent sur les marchés internationaux, les pays à faible revenu et à déficit vivrier qui dépendent de leurs importations risquent de se trouver face à des contraintes de change et d'avoir du mal, en raison de leurs restrictions budgétaires, à maintenir la stabilité des prix alimentaires sur le marché intérieur. Les grandes flambées des prix alimentaires intérieurs constituent une grave menace pour les populations pauvres des pays en développement, qui consacrent jusqu'à trois quarts de leurs revenus à l'achat de nourriture. Plus de 70 pour cent des agriculteurs de la région Asie-Pacifique sont de petits exploitants, qui sont aussi en majeure partie des acheteurs nets de denrées alimentaires. Dans la plupart des pays en développement, qui n'ont pas de filets de sécurité efficaces en place du fait des moyens financiers et administratifs limités de l'État, une montée en flèche des prix des produits alimentaires peut conduire les pauvres à réduire leur consommation alimentaire, à dépenser leurs précieuses économies et, si la situation persiste, à vendre leurs biens de production ou à renoncer à satisfaire certains besoins de soins de santé et d'éducation, ce qui risque de les enfermer dans le piège de la pauvreté.

9. Une instabilité forte et imprévue des prix des produits alimentaires amène les producteurs, ainsi que les consommateurs, à prendre des décisions inappropriées. Les producteurs, dans l'incertitude des prix futurs, ont du mal à planifier efficacement leur production. L'augmentation des prix des produits de base devrait constituer une incitation à produire pour le secteur agricole, après trois décennies de baisse des prix en termes réels. Cependant, l'offre est également tributaire du coût relatif des intrants de production et les incitations que constituent des cours internationaux plus élevés n'ont pas toujours d'effet sur les producteurs en raison de l'importance des coûts de transaction ou du fait des politiques nationales en vigueur.

C. Mesures envisageables pour lutter contre l'instabilité des prix des produits alimentaires

10. L'investissement public dans la recherche et la vulgarisation agricoles, l'irrigation et d'autres services d'infrastructure et d'appui augmentera la productivité et le rapport coût/efficacité des exploitations. Ces conditions pourront à leur tour améliorer la compétitivité de la production nationale, accroître les bénéfices des agriculteurs et rendre les produits alimentaires plus abordables. De tels biens publics procurés par l'investissement de l'État peuvent jouer un rôle de catalyseur en attirant l'investissement privé dans l'agriculture et en posant les fondements d'une croissance agricole durable. Un accroissement de la productivité, de la durabilité et de la capacité de résistance de l'agriculture permettrait de réduire l'instabilité des prix sur le long terme. Cela aurait une forte incidence favorable sur les revenus des ruraux pauvres, qui représentent la plus grande partie de la population démunie de la région et dépendent de l'agriculture pour leur subsistance. Les ménages ruraux deviendraient moins vulnérables aux fluctuations des prix et aux pièges de la pauvreté.

11. Remédier à l'instabilité des prix sur les marchés intérieurs à brève échéance nécessite de mettre en place des politiques commerciales efficaces. Le choix d'un instrument d'action publique particulier et son efficacité dépendent du contexte local. En outre, les mesures axées sur les marchés doivent être assorties de filets de sécurité destinés à protéger les populations pauvres durant les flambées des prix. Ces mesures ont des incidences sur les politiques et sur les budgets. La réduction des droits de douane à l'importation, par exemple, peut entraîner une baisse des recettes de l'État, tandis que les interventions des pouvoirs publics sur les marchés peuvent entraver les opérations du secteur privé et que certaines taxes peuvent être répercutées sur les producteurs et, de ce fait, décourager l'investissement.

12. Les mesures prises par les autorités nationales pour remédier à l'instabilité des prix doivent donc être le fruit d'une analyse approfondie de leur viabilité budgétaire et politique et de leurs conséquences possibles sur les producteurs et les consommateurs (gagnants et perdants), en se fondant, le cas échéant, sur les expériences d'autres pays et sur les enseignements tirés de précédentes

interventions. Les responsables politiques doivent également déterminer: 1) s'il est réellement possible de remédier à l'instabilité des prix à des coûts raisonnables et sans fausser les mécanismes de marché, en particulier à court terme; 2) si certaines politiques permettraient d'arriver à une situation où toutes les parties sont gagnantes; 3) s'il y a matière à coopération entre les pouvoirs publics et le secteur privé pour faire face au problème; et 4) s'il existe des possibilités de coopération régionale et, dans l'affirmative, dans quels domaines.

II. Propositions relatives à l'organisation de la table ronde

13. La table ronde a pour objectif d'offrir aux pays un espace permettant de confronter leurs expériences, de tirer des enseignements des diverses tentatives pour remédier à l'instabilité des prix des produits alimentaires et de recenser les options d'action publique possibles aux échelons national et régional en vue de réduire cette instabilité et d'atténuer ses conséquences défavorables sur les producteurs et les consommateurs. Les débats seront conduits par un animateur qui encouragera les échanges de vues sur les questions à l'ordre du jour, les défis à relever et les solutions potentielles afin d'aboutir à des recommandations concrètes. Pour favoriser un dialogue aussi fertile que possible entre les participants, chaque pays est invité à communiquer un ou deux sujets de préoccupation ou commentaires en rapport avec son expérience récente de l'instabilité des prix et à expliciter les principaux problèmes qui devront être examinés lors de la table ronde.

14. Voici quelques sujets de discussion possibles à propos des mesures envisageables pour lutter contre l'instabilité des prix des produits alimentaires:

- Quels sont les réformes et aménagements institutionnels et stratégiques nécessaires pour augmenter l'investissement public et privé dans l'agriculture et le développement rural en vue de diminuer les risques de production auxquels les petits exploitants sont exposés et de réduire l'instabilité des prix?
- Quelles mesures permettraient aux petits exploitants de tirer parti des prix élevés des produits alimentaires?
- Quelles sont les caractéristiques clés des programmes de filet de sécurité et des autres mesures à mettre en œuvre pour préserver la sécurité alimentaire des populations pauvres face au niveau élevé et à l'instabilité des prix des denrées alimentaires?
- Quelles mesures devront prendre les pays pour collecter et diffuser des informations fiables et à jour sur la production, les stocks, la consommation et les échanges de produits alimentaires, en coordination avec le nouveau Système d'information international sur les marchés agricoles établi au sein de la FAO? Comment la région peut-elle contribuer à la mise en place de ce système?
- Quelles mesures devront être prises pour améliorer la coordination des politiques régionales et internationales en matière d'utilisation des terres, de commerce, de production de bioénergie et de spéculation sur les produits alimentaires?
- De quelles options dispose-t-on pour aider les pays à faible revenu importateurs de produits alimentaires à honorer leurs factures d'importations dans un contexte d'instabilité des prix des produits alimentaires sur les marchés internationaux?
- Quelles sont les solutions envisageables pour constituer des réserves de céréales alimentaires aux échelons national et régional, comme moyen de défense contre l'instabilité des prix des denrées alimentaires?
- Dans quels domaines prioritaires la FAO peut-elle offrir une assistance technique à ses Membres pour leur permettre de remédier aux problèmes engendrés par les prix élevés et instables des produits alimentaires?