

Troisième partie

Que doit être la réaction des pouvoirs publics?



Les options des pouvoirs publics

Face à la hausse rapide du prix des vivres, les pays ont été nombreux à modifier leurs politiques, ou à introduire de nouvelles mesures. Le prix élevé des produits alimentaires pose aux pouvoirs publics une série de problèmes difficiles indissociables. Le plus évident est à court terme: il s'agit d'assurer d'urgence un approvisionnement abordable aux consommateurs pauvres, pour éviter une multiplication des cas de malnutrition. On peut y parvenir, dans une certaine mesure au moins, avec l'approvisionnement alimentaire disponible, mais il peut exister aussi des possibilités d'interventions permettant d'augmenter la production de vivres et de modérer les prix, même à court terme. Les principales possibilités qui s'offrent pour améliorer notablement l'offre et stabiliser les prix relèvent toutefois du moyen et du long terme. Les problèmes actuels mettent au jour la précarité sous-jacente qui continue à caractériser la situation de la sécurité alimentaire de certains pays, et qui appelle des mesures correctives. Les prix élevés offrent incitation et opportunité aux producteurs des pays en développement, mais, comme il a été dit précédemment, il y a de nombreuses contraintes à éliminer si on veut voir l'offre s'améliorer notablement sur le moyen à long terme. En pratique, ce que les pouvoirs publics ont fait dans le monde entier a été d'intervenir par une gamme limitée de mesures faciles, à effet rapide et peu coûteuses (relevant surtout des politiques commerciales) visant à approvisionner les marchés intérieurs et à modérer les coûts supportés par le consommateur. Cet accent sur le court terme, s'il est parfaitement compréhensible face à une situation d'urgence, a eu pour corollaire, dans bien des cas, que les mesures nécessaires à moyen et à long termes pour accroître la production ont été négligées. Le désir de protéger le consommateur de la hausse du prix des vivres doit être mis en balance avec la nécessité de préserver ce qui peut inciter les producteurs à obtenir des gains de productivité et développer la production, faute de quoi il est impossible de stabiliser les prix et l'offre. Certaines des

mesures à court terme prises par les pouvoirs publics pour assurer dans l'immédiat la sécurité alimentaire des consommateurs pauvres ont empêché les prix à la production d'augmenter, et par là, manqué de motiver les producteurs à investir pour accroître la productivité et la production. Les interventions doivent être ciblées, ne pas entraîner de distorsions, et favoriser les investissements agricoles.

Les problèmes de politiques ne se posent pas seulement dans les secteurs agricole et alimentaire. Le prix élevé des vivres a aussi des effets macroéconomiques. Les pays importateurs de produits alimentaires se trouvent notamment face à des problèmes de balance des paiements causés par la hausse de la facture d'importations alimentaires, et à des pressions inflationnistes accrues, du fait que l'alimentation représente une part si importante du panier du consommateur. Les pays exportateurs de produits alimentaires, à qui la hausse des prix assure des recettes plus importantes, ont à réfléchir à la manière de gérer au mieux leurs recettes d'exportation accrues, pour les diriger vers des investissements productifs stimulant une croissance à long terme.

Qu'ont fait les pays en développement?

Les gouvernements ont réagi à la hausse des prix des vivres par des mesures de nature et d'efficacité diverses. Dans nombre de cas, ils ont recouru à des mesures déjà en place. On peut répartir les politiques adoptées en trois grandes catégories, selon qu'elles visent respectivement la consommation, le commerce ou la production (voir le tableau 1 de l'Annexe). Les mesures à plus long terme semblent avoir été relativement peu nombreuses.

Protection de la consommation de vivres

De nombreux pays, surtout parmi les pays moins avancés (PMA), sont intervenus pour protéger l'accès des consommateurs pauvres aux vivres par diverses mesures d'urgence et de «filets de sécurité». Il y a eu ainsi des distributions d'aliments de base (grains, pain, lait) ou d'argent destiné à l'achat de vivres (ou des programmes «vivres contre travail») aux groupes les plus vulnérables – les plus pauvres des campagnes et des villes, les écoliers, ou les malades hospitalisés. Les subventions pour contenir les prix à la consommation ont été largement utilisées, surtout pour les aliments de base. Parallèlement, certains gouvernements ont réduit aussi les taxes à la consommation. Ils ont utilisé aussi des mesures de contrôle des prix, par exemple par des ventes à prix prédéterminé de produits prélevés sur les stocks publics, ou simplement par décret gelant les prix de détail.

Une enquête de la FAO portant sur 77 pays montre que 55 pour cent d'entre eux ont contrôlé les prix ou subventionné la consommation pour tenter de réduire la transmission des hausses de prix au consommateur (voir encadré). Ce sont certes des mesures qui peuvent être efficaces pour contenir les prix à court terme, mais elles coûtent cher en ressources budgétaires limitées, et peuvent entraîner une distorsion des marchés de produits alimentaires. Les mesures de contrôle des prix peuvent amener le rationnement, et démotiver les pro-

ducteurs. Les transferts de revenu ont moins d'effet de distorsion que les subventions, et peuvent cibler les pauvres et les vulnérables, alors que les mesures générales non sélectives de subvention et de contrôle des prix bénéficient aux riches comme aux pauvres. C'est vrai aussi d'autres filets de sécurité tels que les programmes d'alimentation et de nutrition.

Mesures encourageant les importations alimentaires et décourageant les exportations alimentaires

Pour arrêter la hausse des prix et assurer une offre suffisante sur les marchés intérieurs, de nombreux pays ont mis en place des politiques commerciales: réduction des tarifs douaniers destinée à faciliter les importations, interdiction d'exporter, et taxes visant à aiguiller l'offre vers les marchés intérieurs. Plus de la moitié des 77 pays inclus dans l'enquête de la FAO avaient réduit les tarifs douaniers sur les importations de céréales, et un quart d'entre eux avaient mis en place des mesures de contrôle des exportations – soit des taxes, soit des mesures matérielles telles qu'interdictions et contingentement. À court terme, des mesures commerciales de ce type sont faisables, peu coûteuses et faciles à mettre en place. Toutefois, elles risquent de compromettre les incitations à développer l'offre de vivres en accroissant la production intérieure, et, sur les marchés mondiaux, de restreindre plus encore l'offre et d'attiser la flambée des prix. En imposant des taxes à l'exportation, on accroît dans une certaine mesure les recettes publiques, mais plusieurs pays exportateurs ont signalé que les contrôles à l'exportation, et donc les prix bas à la production, en conjonction avec le prix élevé des intrants, avaient en fait entraîné une diminution des cultures de céréales. En réduisant les tarifs douaniers à l'importation, on perd des recettes douanières, qui peuvent représenter une source notable de ressources budgétaires pour le développement.

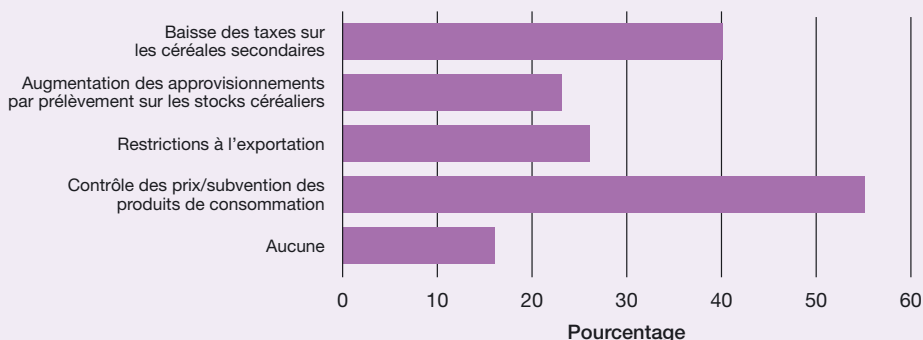


Enquête de la FAO sur la réaction des pouvoirs publics

Une enquête réalisée en mai 2008 sur la réaction des pouvoirs publics dans 77 pays a mis en évidence plusieurs types d'intervention: réduction ou élimination des droits sur les importations de céréales dans la moitié à peu près des 77 pays; contrôle des prix ou subventions à la consommation dans 55 pour cent d'entre eux; restriction des exportations sous une forme ou une autre, notamment par la taxation, dans un quart des pays; et dans à peu près la même proportion, mesures visant à accroître l'offre, par prélèvement sur les réserves de céréales. Seuls 16 pour cent des pays n'ont pas réagi du tout.

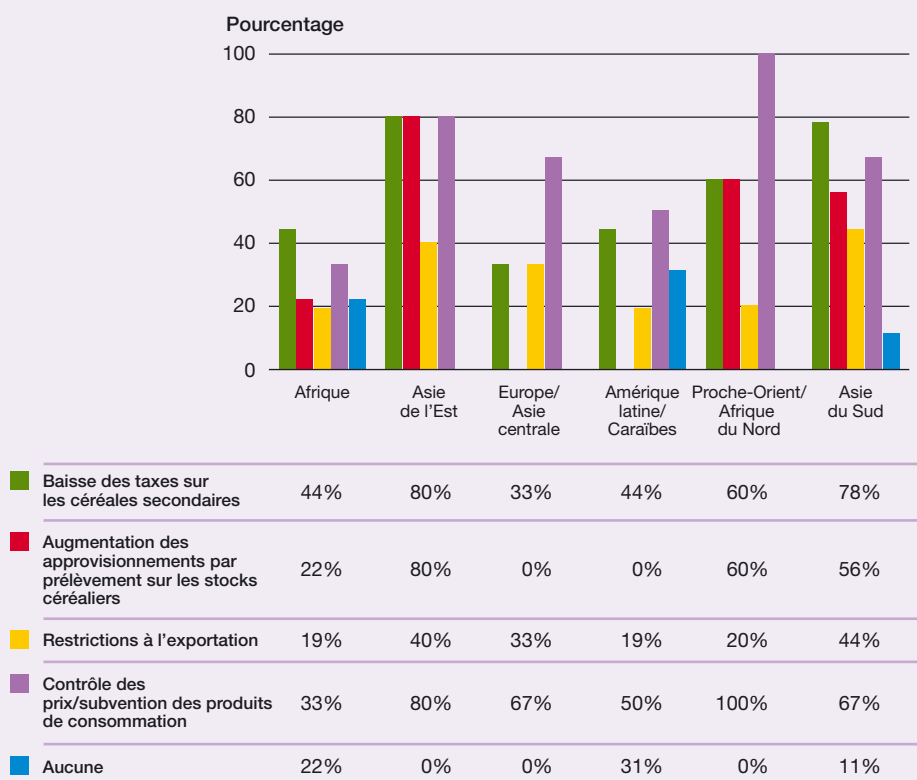
Les réactions des pouvoirs publics ont également été très différentes selon les régions. Les pays d'Asie de l'Est, d'Asie du Sud et du Proche-Orient et d'Afrique du Nord avaient pris activement des mesures relevant des quatre types d'intervention. Dans toutes les régions géographiques hormis l'Afrique subsaharienne, 50 pour cent ou plus des pays ont dû recourir au contrôle des prix ou aux subventions à la consommation. En revanche, les régions d'Afrique subsaharienne et d'Amérique latine et des Caraïbes étaient celles où les interventions avaient été les moins actives, et où à peu près 20 pour cent (Afrique subsaharienne) et 30 pour cent (Amérique latine et Caraïbes) des pays disaient n'avoir pris aucune mesure dans les catégories d'intervention mentionnées.

Mesures politiques proposées pour lutter contre la hausse des prix alimentaires (échantillon de 77 pays, par type de mesure)



Source: FAO.

Mesures politiques proposées pour lutter contre la hausse des prix alimentaires (échantillon de 77 pays, par région)



Source: FAO.

Mesures stimulant la production agricole

Les pays à faible revenu et ceux à revenu intermédiaire ont très souvent diminué les taxes à la production, en particulier sur les grains, pour stimuler la production. Les subventions aux producteurs, surtout de grains, ont servi à renforcer les incitations. On a souvent recouru aux subventions aux

intrants (engrais, semences). Ce type de subventions, et la distribution d'intrants de production tels que les semences et les engrais, peuvent certes stimuler la production à court ou moyen terme, mais ces mesures peuvent coûter cher et entraîner le gaspillage de ces intrants, surtout si elles restent en place pendant longtemps. Bien que sensibles à la nécessité d'assurer des approvisionnements suffisants de vi-

vres, certains pays continuent à imposer un contrôle des prix à la production, fixant les prix en dessous de ceux du marché libre, ou constituant des réserves en achetant des céréales à bas prix aux producteurs nationaux. En outre, la vente à bas prix de céréales prélevées sur les réserves fait baisser les prix, ce qui détourne les producteurs nationaux de développer leur production.

Sous quelle forme intervenir?

Comme on l'a vu dans la section précédente, les gouvernements du monde entier ont réagi aux prix élevés des vivres par diverses interventions. Ils ont surtout recouru, ce qui est compréhensible, à une gamme limitée de mesures à effet rapide destinées à assurer les approvisionnements sur les marchés intérieurs et à modérer les coûts pour les consommateurs nationaux. Il ne faut toutefois pas négliger les mesures à moyen et à long termes à prendre pour accroître la production alimentaire, non plus que les incidences internationales des choix politiques opérés unilatéralement par les pays. Le «meilleur» choix est fonction de diverses considérations: causes de la hausse des prix, gravité de ses conséquences, effectif des groupes de populations vulnérables, leur implantation géographique, politiques possibles, latitude dont jouit le gouvernement, situation financière et budgétaire, et infrastructures administratives et institutionnelles en place pour la mise en œuvre des politiques. On examine ci-après les options envisageables, ainsi que les avantages et les inconvénients des différentes interventions possibles, qui doivent poursuivre deux objectifs difficiles à atteindre. Le premier est de soutenir directement les consommateurs, surtout dans les groupes vulnérables, pour les aider à préserver leur niveau de consommation alimentaire, par des mesures dites de «filets de sécurité». Le second consiste à accroître l'offre de vivres sur les marchés intérieurs en manipulant les stocks ou le commerce de produits alimentaires, ou en stimulant à court terme l'offre du secteur agricole national. Enfin, on ne peut arriver à une offre et à des prix adéquats et stables à moyen et à long termes des produits alimentaires qu'en augmentant la productivité et la production agricole, et il faut donc veiller à ce que les mesures d'urgence à court terme ne compromettent pas la poursuite de cet objectif.

Les filets de sécurité pour les consommateurs pauvres

Le «filet de sécurité» est un terme général

désignant divers programmes d'aide aux groupes de populations vulnérables: programmes ciblés de distribution de vivres, transferts ciblés en espèces, programmes alimentaires et d'emploi. Nombre de pays ont mis en place un ou plusieurs programmes plus ou moins importants de filets de sécurité pour une partie plus ou moins importante de la population. Un programme d'emploi peut également être un programme garanti par la législation. On peut justifier les interventions ciblées par les coûts budgétaires ou la nécessité d'éviter qu'ils ne bénéficient à des populations autres que les pauvres. Elles peuvent représenter une charge administrative, mais permettent de cibler précisément les bénéficiaires sans causer de distorsion sur les marchés. On peut aussi rendre les programmes «vivre contre travail» autociblés, selon la manière dont on choisit les vivres à distribuer en fonction des vivres consommés par les populations pauvres, ou la zone bénéficiaire parce qu'elle comprend les groupes de populations les plus vulnérables. Dans le contexte des prix alimentaires élevés, l'un des problèmes signalés est que les pays n'ont pas tous un filet de sécurité en place, parce qu'il grève le budget et qu'il est complexe à administrer. Lorsque c'est le cas, il est très difficile d'en créer un rapidement, étant donné les capacités administratives, institutionnelles et autres qu'il y faut. Ce n'est que lorsque le filet est déjà en place qu'il peut être développé en cas d'urgence.

Les transferts en espèces peuvent se faire sous la forme de distribution d'argent ou de bons en espèces, et peuvent être liés à la rémunération de travaux publics ou à des initiatives de microfinance. C'est un bon choix lorsque les marchés alimentaires fonctionnent et que l'objet de l'intervention est d'améliorer l'accès aux vivres. Outre qu'ils donnent aux ménages la possibilité d'acheter des aliments dont le prix est plus élevé, les transferts en espèces sans restrictions leur permettent de décider comment dépenser ou investir l'argent reçu. Il peut arriver par exemple que certains ménages, ayant choisi de consacrer leur travail à leur exploitation agricole, aient produit assez de vivres, mais



manquent d'argent pour d'autres objets de consommation ou d'investissement. Ce type d'intervention peut également encourager le développement de marchés locaux de produits alimentaires et d'autres articles, en motivant le secteur privé à mettre en place des filières de commercialisation plus stables de plus fort volume. Mais lorsque les marchés ne fonctionnent pas bien, lorsqu'ils sont mal intégrés à d'autres marchés ou que l'offre répond mal à la hausse des prix, ce type d'intervention peut entraîner une inflation des prix, l'augmentation du pouvoir d'achat faisant monter le prix de marchandises rares. Ces mesures doivent être conçues minutieusement – il y a des cas où on peut aider les consommateurs pauvres des villes en augmentant les salaires du secteur public, ce qui revient à un transfert d'espèces, mais dans d'autres situations, les pauvres sont surtout occupés dans le secteur informel, et la mesure ne les aidera pas nécessairement. Là où la hausse des prix est rapide, on aura à ajuster la valeur des transferts pour préserver le pouvoir d'achat, et cela peut poser des difficultés administratives.

Les autres dispositifs visant à garantir aux pauvres l'accès aux vivres sont moins souples que les transferts directs en espèces. Il s'agit d'interventions telles que les bons ou coupons d'alimentation, ou les transferts d'espèces conditionnels (sous réserve de fréquentation d'une école ou d'un dispensaire, par exemple). De même que les transferts en espèces, ces dispositifs sont appropriés lorsque les marchés des produits alimentaires fonctionnent et que l'objectif est d'améliorer l'accès à ces produits. Les coupons peuvent devenir une monnaie parallèle sur les marchés des produits alimentaires, ainsi que pour d'autres marchandises. Ils peuvent ainsi avoir certains des effets favorables des transferts en espèces sans restriction pour le développement des marchés locaux, mais ils ne sont généralement pas utilisés pour un investissement. Ce dispositif présente en général des coûts de transaction plus élevés que les soutiens en espèces, et même si on peut avoir pour objectif de restreindre la consommation indésirable, cela peut être difficile à réaliser. La conception de ces interventions peut être compliquée. Les programmes d'alimentation scolaire, par exemple, risquent de ne pas atteindre certaines des populations ciblées, comme les ménages pauvres n'ayant pas d'enfants à l'école. De même que pour les transferts d'espèces, il est important de déterminer avant d'agir l'effet de désorganisation des filières de commercialisation privée

que peuvent avoir ces mesures. Les mesures telles que les coupons, les transferts en espèces et les programmes de nutrition ne sont à combiner avec des ventes de produits alimentaires dans les magasins d'alimentation publics que si les filières privées ne peuvent pas accroître suffisamment les volumes distribués. Sinon, l'effet induit de développement des marchés locaux se trouve dilué.

On peut aussi accroître l'offre locale de vivres en distribuant directement une aide alimentaire, ce qui est l'intervention la plus appropriée lorsque le recul de la consommation est causé principalement par l'insuffisance de l'offre de produits alimentaires. Dans ce cas, les transferts en espèces entraîneraient une inflation des prix, en particulier lorsque les marchés ne fonctionnent pas bien, ou que les vivres manquent faute d'intégration des marchés, que cela tienne à l'infrastructure ou aux politiques. L'aide alimentaire, plus difficile aussi à détourner vers une consommation indésirable, est donc préférable dans ces situations. En outre, elle grève moins les budgets publics.

Gérer marchés et réserves pour accroître l'offre de produits alimentaires

Dans nombre de pays, les pouvoirs publics recourent aussi à diverses autres mesures que l'on peut grouper sous le nom de «politiques de gestion des marchés». Ces mesures comprennent le contrôle des prix par des décrets administratifs, des restrictions aux réserves détenues par des opérateurs privés, des restrictions à la circulation des denrées de district à district, des mesures de lutte contre l'accaparement, des restrictions aux transactions à terme portant sur des aliments de base, et la vente de vivres des stocks publics sur le marché libre, destinée à faire baisser les prix sur le marché. Ces mesures étaient courantes dans nombre de pays en développement dans les années 70 et 80, mais ne sont plus en usage en temps normal car elles ne sont pas «favorables au marché» ou au développement du secteur privé. Le fait que les gouvernements y recourent en temps de crise alimentaire indique toutefois qu'elles peuvent avoir une certaine utilité.

L'expérience a montré que nombre de ces mesures peuvent être efficaces pour une période très courte. Mais elles peuvent aussi avoir un effet déstabilisateur, les agents économiques y réagissant souvent en accaparant des réserves, ce qui aggrave la hausse des prix, à l'encontre de l'objectif recher-

ché. La solution à plus long terme est de stimuler divers facteurs permettant aux marchés des produits alimentaires de bien fonctionner et d'être compétitifs. La concentration du pouvoir d'intervention sur les marchés, qu'on observe pour les produits agricoles semi-transformés ou transformés, est perçue dans la société, de même que par les pouvoirs publics, comme une des grandes sources du problème. La solution passe par des politiques favorables à la concurrence, qui font défaut dans nombre de pays en développement.

Parmi les mesures de gestion des marchés, une catégorie importante est celle des opérations sur le marché libre, c'est-à-dire la vente de stocks publics visant à faire baisser ou à stabiliser les prix sur les marchés intérieurs. Ces interventions ont été très communes, mais de nombreux pays ont désormais éliminé ce type de programme. En Asie en particulier, on y recourt activement. C'est le cas des opérations sur les marchés libres de la Food Corporation en Inde, de la Badan Urusan Logistik en Indonésie et du Conseil de commercialisation du riz au Viet Nam. Ces organismes paraétatiques maintiennent des stocks de produits alimentaires achetés dans le pays ou importés, y compris pour l'aide alimentaire, et mettent leurs réserves en vente quand le prix des vivres commence à monter, pour des raisons saisonnières ou suite à la hausse des prix sur les marchés mondiaux.

L'effet de ces mesures est de contenir à court terme le prix des denrées. Mais on ne peut augmenter l'approvisionnement en produits alimentaires et contenir les prix en ouvrant les réserves publiques que si ces dernières existent et en volume suffisant. Or cela peut faire problème, car maintenir des réserves est coûteux. De plus, quand on ouvre les réserves publiques pour contenir les prix, on risque de compromettre les incitations aux producteurs et aux opérateurs, et de décourager l'expansion de la production et les investissements. À la différence des filets de sécurité, ces opérations ne peuvent pas être ciblées, et elles bénéficient aussi aux consommateurs riches qui n'en ont peut-être pas besoin. Les opérations sur les marchés libres entraînant des coûts élevés et un risque d'effets défavorables inopinés, la plupart des gouvernements ont préféré recourir moins aux opérations sur les réserves et plus aux politiques commerciales, pour encourager les importations ou restreindre les exportations afin de stabiliser les prix. Les mesures concernant les échanges commerciaux sont examinées ci-après. Toutefois,

quand les pouvoirs publics ne voient pas dans les échanges une source fiable permettant d'obtenir rapidement des denrées, ils continuent à constituer des réserves et à effectuer des opérations sur le marché libre.

Diminuer les droits de douane pour accroître les importations

Les droits de douane frappant les importations font monter le prix des vivres importés, protégeant la production intérieure de la concurrence internationale, et assurant parallèlement des recettes au Trésor public. En réduisant les droits de douane, on augmente le volume des vivres importés, on accroît l'offre intérieure et on ralentit la hausse des prix dans le pays. Du fait que c'est une mesure qui touche l'ensemble du marché, la réduction des droits de douane frappant les importations a des effets pour tous les ménages, qu'ils soient ou non en mesure d'assurer leur sécurité alimentaire, à la différence des politiques ciblées dont il a été question précédemment. Lors de la flambée des prix en 2007 et au début de 2008, de nombreux pays ont commencé par diminuer les droits de douane, et les ont même éliminés entièrement quand les prix mondiaux ont continué leur envolée. Quand la hausse des prix est si spectaculaire, il faut pour la compenser pouvoir réduire fortement les droits de douane – autrement il faut qu'ils soient assez élevés au départ. Or, si les taux tarifaires «consolidés» notifiés à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) peuvent être élevés, les taux effectivement appliqués (taux tarifaires «appliqués») sont généralement bien plus bas. Les données tarifaires dont on dispose montrent que dans la plupart des pays en développement, les taux appliqués n'étaient pas assez élevés pour pouvoir servir à stabiliser les prix intérieurs face à la flambée des prix. Dans un échantillon de 60 PFRDV, les taux tarifaires appliqués aux céréales et aux principales huiles végétales étaient déjà très faibles en 2006 (compris en moyenne entre 8 et 14 pour cent), et les taux tarifaires étaient encore bien plus bas que ces moyennes pour la majorité des PFRDV. De ce fait, réduire ces taux appliqués, même en les ramenant à zéro, ne pouvait suffire à stabiliser qu'une petite part de la hausse globale des prix mondiaux, qui en 2008 étaient de 50 pour cent au moins plus élevés qu'en 2006. On ne pouvait donc pas compter sur la seule réduction des droits de douane pour compenser la hausse spectaculaire des prix des vivres. Quand on réduit ou qu'on élimine les droits

de douane frappant les importations, on réduit en même temps les recettes qu'on en tire, alors qu'il peut y avoir là une ressource importante pour le budget dans nombre de pays. Réduire à zéro les droits de douane sur toutes les importations de produits alimentaires aurait coûté aux pays les moins avancés 2,1 milliards d'USD de recettes.

Outre qu'elle fait baisser les prix à l'intérieur du pays, et compromet donc les incitations à investir et produire plus pour les cultivateurs et les fabricants de produits alimentaires, la réduction des droits de douane frappant les importations expose le secteur agroalimentaire national à une compétition internationale accrue. Cette dernière peut inciter les producteurs nationaux de produits alimentaires à faire plus pour se rendre compétitifs, ce qui avantage les consommateurs. Mais dans de nombreux pays en développement, le secteur agroalimentaire est faible, et peut n'être pas en mesure de soutenir facilement la compétition, surtout si celle-ci concerne des produits d'importation dont la production est soutenue. On court donc le risque de compromettre les efforts de développement du secteur agroalimentaire national. La réduction des droits de douane sur les importations peut également retentir sur les taux de change du pays, car elle incite à importer et à réduire les réserves de devises. Cela peut entraîner une dépréciation de la monnaie locale, surtout dans les économies tributaires de l'agriculture et des produits alimentaires. Si les intrants agricoles sont importés, et payés en devises qui ne cessent de s'apprécier, on risque de voir réapparaître des prix alimentaires élevés, la baisse des prix résultant de la réduction des droits de douane sur les importations se trouvant annulée.

Restreindre les exportations pour augmenter l'offre intérieure de produits alimentaires

Un quart environ des pays auprès desquels la FAO a enquêté avaient recouru à des restrictions aux importations pour tenter de garantir l'approvisionnement alimentaire. Ces restrictions avaient pris la forme de taxes à l'exportation introduites ou accrues, et pouvaient aller jusqu'à l'interdiction des exportations. Ce sont probablement les mesures les plus controversées parmi les diverses interventions par lesquelles les pouvoirs publics ont réagi à la hausse des prix alimentaires. Néanmoins, la réglementation actuelle de l'OMC n'interdit pas les taxes à l'exportation, et les mesures visant les res-



trictions, de même que l'interdiction, des exportations sont très souples et non contraignantes pour l'essentiel. En aiguillant vers les marchés intérieurs un certain volume de produits alimentaires qui autrement auraient été exportés, on en abaisse le prix, ce qui soulage les consommateurs. En imposant des taxes à l'exportation, les pouvoirs publics obtiennent aussi des recettes plus élevées, qui peuvent servir à financer d'autres mesures, comme les filets de sécurité. En revanche, les restrictions à l'exportation, qui font baisser les prix intérieurs, diminuent les incitations aux producteurs. Ces derniers risquent alors de faire servir leurs ressources à d'autres activités que les produits taxés. À terme, il peut en résulter une baisse de la productivité et de la production, qui inverserait la baisse des prix recherchée à l'origine par les politiques mises en place. La principale critique visant les restrictions à l'exportation est toutefois qu'elles rétrécissent le marché international et peuvent exacerber l'instabilité des prix sur les marchés mondiaux, ayant donc des effets nuisibles pour les consommateurs d'autres pays. Ce cas se présente en particulier lorsque le pays qui impose les restrictions à l'exportation est un gros exportateur du produit visé ou lorsque les volumes échangés au niveau international sont faibles. Les restrictions à l'exportation ont aussi des incidences à plus long terme – les producteurs des pays exportateurs risquent de se détourner des investissements agricoles, et la compétitivité du prix des produits exportés sur les marchés internationaux en souffre. Pour les pays importateurs nets, l'image des marchés mondiaux comme source fiable d'offre de vivres risque de s'éroder, ce qui déclencherait des politiques de substitution de produits nationaux aux importations. De même que la réduction des droits de douane, les restrictions aux exportations peuvent aussi retentir sur les taux de change. À mesure que les recettes d'exportation baissent, la monnaie locale est soumise à des pressions de dépréciation, ce qui augmente le prix intérieur des articles d'importation, y compris des intrants agricoles (démotivant encore plus à développer la production de vivres).

Surmonter les obstacles tenant à l'offre et les faiblesses institutionnelles

À moyen et plus long terme, c'est dans l'accroissement de la productivité et de la production que l'on voit la solution structurelle pour la stabilité de l'offre et des prix des pro-

duits alimentaires. Des prix agricoles élevés motivent les producteurs à développer la production. En ce sens, le prix élevé des produits alimentaires peut être vu comme une opportunité. Mais dans de nombreux cas, pour que l'offre réagisse véritablement ainsi, il faudra surmonter divers obstacles qui la freinent. Il s'agit du prix élevé des intrants et de divers obstacles d'infrastructure et de faiblesses institutionnelles qui sont cause de systèmes de commercialisation inefficaces et de problèmes d'accès aux intrants, au crédit et aux technologies. Ces faiblesses sont une des causes principales des mauvais résultats agricoles des pays en développement, surtout pour la production de vivres en Afrique.

En général, ces obstacles tenant à l'offre ne se prêtent pas à des interventions offrant des solutions à court terme. Mais il peut exister des possibilités d'action immédiate visant à améliorer l'accès aux intrants nécessaires, tels que les semences et les engrais, qui permettraient d'améliorer les approvisionnements alimentaires à la campagne agricole suivante. Bien réalisées, ces interventions immédiates peuvent accroître les revenus des petits producteurs et modérer la hausse des prix sur les marchés locaux, aidant ainsi à améliorer l'état nutritionnel des familles qui sont acheteurs nets de vivres. Le coût budgétaire des programmes destinés à améliorer l'accès aux intrants peut toutefois être très élevé. Ces programmes peuvent comporter un filet de sécurité pour la production (distribution de semences et d'engrais, par exemple), des subventions sélectives permettant de réduire le coût des engrais et des semences, et un soutien aux institutions financières visant à desserrer les contraintes de crédit. Il faut bien réfléchir à la conception des interventions visant à améliorer à court terme l'accès aux intrants, afin d'éviter les effets induits qui pourraient être nuisibles, compte tenu de la disponibilité d'intrants supplémentaires et de l'impact possible sur les réseaux de distribution du secteur privé. Lorsque les marchés des intrants fonctionnent et que des intrants sont disponibles mais que les producteurs n'ont pas l'argent nécessaire pour les acheter, on peut mettre en place un système de coupons, car la distribution gratuite risquerait de compromettre les marchés d'intrants. S'il n'y a pas de marché d'intrants qui fonctionne, on peut distribuer des assortiments de démarrage. Mais si les marchés locaux de produits ne sont pas bien intégrés, ces interventions, en encourageant à développer la production, risquent de faire chuter les prix locaux des vivres au détriment des

producteurs et des ouvriers agricoles. Les mesures à court terme visant à améliorer l'accès aux intrants sont à compléter et à soutenir par des interventions à plus long terme rectifiant les faiblesses institutionnelles, notamment facilitant le développement du secteur privé. Elles peuvent comprendre la recherche et la diffusion de technologies améliorées grâce à des systèmes de vulgarisation plus efficaces, le développement d'infrastructures de marché et de crédit et le renforcement des capacités. Le soutien doit cibler particulièrement les producteurs ruraux pauvres, qui sont le moins à même de réagir à l'évolution des signaux du marché, pour les aider à développer leur production et à la commercialiser. Il arrive souvent que ces producteurs n'aient même pas les informations de base nécessaires pour faire des choix économiques rationnels sur ce qu'il faudrait produire et comment. Il leur faut des informations sur les opportunités offertes par le marché, la tendance des prix, l'assortiment d'intrants et la production à choisir et les différentes possibilités de commercialisation. La recherche agronomique devrait être consacrée surtout aux besoins de ces producteurs ruraux pauvres, à qui il faut donner de meilleurs moyens de tirer profit des résultats de la recherche en rendant les réseaux de vulgarisation plus efficaces.

Les petits exploitants ne peuvent pas augmenter beaucoup l'offre de vivres, car les facteurs économiques qui entrent en jeu pour la commercialisation des produits et l'achat des intrants font qu'une exploitation n'est viable qu'à partir d'une certaine échelle. Il y a par exemple d'importantes économies d'échelle pour le transport des engrais, et il peut être contraire à la rationalité économique d'approvisionner de petits exploitants qui n'ont que de faibles besoins. Mais ces petits exploitants peuvent bénéficier d'économies d'échelle s'ils s'organisent afin d'accéder aux intrants (crédit compris) et de commercialiser leurs produits en collaboration. En se groupant pour commercialiser collectivement leurs produits, ils peuvent obtenir des économies d'échelle pour le stockage et le transport de ces produits jusqu'aux marchés. Les organisations d'exploitants, les coopératives et les associations de producteurs peuvent toutes aider les petits exploitants à obtenir les intrants nécessaires et à commercialiser leurs produits de manière plus efficace et à de meilleures conditions. Toutefois nombre d'organisations de producteurs sont faibles. Il leur faut aussi un soutien pour renforcer leurs capacités à assumer ces rôles.

Gérer la hausse des prix des produits alimentaires en faveur de l'investissement

On peut certes voir les prix élevés des produits alimentaires comme une occasion de donner un coup de fouet à la croissance agricole, mais le secteur agricole et les ménages produisant des produits de base peuvent n'en tirer aucun avantage à long terme si les bénéfices exceptionnels résultant de la hausse des prix sont immédiatement consommés au lieu d'être investis. Si l'environnement institutionnel d'un pays n'est pas favorable aux opportunités d'investissement, les prix élevés n'auront aucune conséquence permanente pour le secteur. Les pouvoirs publics jouent en l'occurrence un rôle crucial même si le secteur n'est pas protégé ou visé par des politiques de prix ou d'échanges. Quand le prix des produits de base flambe, les producteurs, les consommateurs et les pouvoirs publics doivent gérer la situation pour qu'elle débouche sur des avantages durables pour les pays producteurs et des coûts minimaux pour les pays importateurs. Il faut mettre en place des politiques offrant des incitations aux agents privés et encourageant des conditions économiques favorables à l'investissement, de manière à obtenir une croissance soutenue et une réduction de la pauvreté. Cela suppose des mesures macroéconomiques et des interventions sectorielles.

Est-il possible de gérer le risque de prix élevés?

La volatilité des prix des produits agricoles suscite des risques pour les participants au marché, tant pour les producteurs (risque pour les recettes et les recettes d'exportation) que pour les consommateurs (risques pesant sur la facture des importations alimentaires). La hausse des prix internationaux des produits alimentaires pose une question intéressante: dans quelle mesure les pays en développement tributaires des produits de base et ceux qui sont importateurs nets de vivres auraient-ils avantage à l'avenir à utiliser plus des outils de gestion des risques basés sur le marché pour se protéger contre les fluctuations des marchés mondiaux? Les contrats à terme, les options et d'autres types de transactions dérivées peuvent être considérés comme des outils pour se protéger contre des changements imprévisibles des prix, à l'importation comme à l'exportation. Ils ne sont toutefois pas conçus pour stabiliser les recettes d'exportation ou les coûts des im-

portations, mais simplement pour les rendre plus prévisibles – ce qui peut être utile car cela permet de bien planifier les ressources financières et autres. En théorie, des opérations de couverture bien pensées permettraient de réduire le caractère imprévisible des dépenses d'importations et des recettes d'exportation des pays en développement. Mais dans la plupart des pays, avant de pouvoir songer à couvrir les positions nationales d'importation ou d'exportation pour améliorer la sécurité alimentaire, il faudrait d'abord surmonter divers obstacles institutionnels.

Choix politiques et complémentarités: nécessité d'une démarche double

Il n'est pas simple de trouver les bonnes solutions politiques aux problèmes causés par les prix restés très élevés des vivres, car il faut à la fois agir dans l'immédiat pour protéger la sécurité alimentaire des groupes vulnérables et jeter les bases d'une stabilisation à terme des prix et de l'offre. Il peut y avoir des liens solides entre les mesures visant à protéger les consommateurs contre la hausse des prix des vivres et l'amélioration de la productivité agricole. Des interventions complémentaires judicieuses peuvent encourager les producteurs d'aliments de base, qui répugnent à prendre des risques, à en prendre néanmoins pour investir dans des technologies améliorées. Elles peuvent stimuler le développement des marchés locaux, en accroissant les volumes et en réduisant la volatilité. Mais si elles sont mal conçues ou mal réalisées, elles peuvent entraîner une distorsion des incitations, décourager l'investissement et n'être pas viables du point de vue des ressources budgétaires. Il convient d'éviter ce type de conflit entre les politiques. Il faut des mesures de filet de sécurité n'entraînant pas de distorsion, qui répondent dans l'immédiat aux problèmes de sécurité alimentaire des pauvres vulnérables, tout en introduisant des incitations et un soutien à l'investissement et à l'amélioration de la productivité qui permettront à plus long terme de préserver la sécurité alimentaire. Cette démarche double constitue une stratégie politique cohérente qui évite les conflits de politiques contre lesquels on vient de mettre en garde. Mais les coûts budgétaires peuvent en être prohibitifs pour certains gouvernements, et les possibilités de financement de ces mesures par l'emprunt, dans le pays ou à l'étranger, risquent d'être limitées. L'appui international est donc nécessaire.



La nécessité de l'action internationale

Il semble se faire un accord de plus en plus large sur l'idée que la bonne façon de réagir aux prix restant élevés des produits alimentaires est de mettre en place un filet de sécurité de manière à assurer dans l'immédiat la sécurité alimentaire des groupes les plus touchés, en prenant également des mesures pour encourager et faciliter une réponse de l'offre, afin de stabiliser les approvisionnements et les prix à moyen et long termes. Mais on voit bien aussi que les pays en développement n'ont pas tous les ressources, les institutions ou les savoirs nécessaires pour définir et appliquer ces politiques. Les filets de sécurité ont un coût budgétaire très élevé et imposent de lourdes charges administratives. Les politiques visant une expansion durable de l'approvisionnement alimentaire grèvent également le budget, exigeant d'inverser la tendance à la baisse des investissements agricoles. De ce fait, les pays en développement ont été nombreux à recourir à des politiques moins coûteuses et plus faciles à appliquer, qui visent à accroître les quantités de vivres disponibles et à contenir les prix sur les marchés intérieurs, mais risquent de compromettre les incitations à accroître la production et la productivité pour les producteurs, et d'avoir des retombées néfastes pour les partenaires commerciaux. Il y a donc beaucoup de pays qui ont besoin d'un appui international sous forme de ressources et d'assistance technique. Le problème des politiques intérieures a également une dimension internationale du fait que – ce que l'on perçoit le mieux dans le cas des restrictions à l'exportation – les politiques mises en place dans un pays pour augmenter les volumes de denrées disponibles sur place et contenir les prix peuvent faire diminuer les volumes disponibles et augmenter les prix dans d'autres pays. Il faut donc pour le moins un débat international sur les choix politiques, pour encourager la coordination et éviter ces retombées néfastes. Les problèmes du prix élevé des denrées et des impacts des interventions ne sont pas seulement ceux des pays en développement.

Les choix politiques des pays développés, par exemple concernant les biocarburants, ont tout à fait leur place dans le débat sur les mesures à prendre. Plus généralement, il y a beaucoup d'aspects de l'évolution des marchés internationaux des produits alimentaires qui relèvent de l'OMC et entrent dans les négociations de Doha. Les mesures convenues à l'OMC retentissent sur le choix des interventions visant à répondre au prix élevé des denrées.

Quand le prix des vivres est élevé, c'est un problème d'ampleur mondiale, qui appelle donc un débat international et une action internationale. La communauté internationale s'est mobilisée pour réagir à ce qui était perçu comme une crise alimentaire internationale, par des interventions destinées à atténuer les conséquences néfastes des prix élevés des denrées pour les pauvres et les groupes sans sécurité alimentaire, et à aider des millions de cultivateurs pauvres du monde entier à profiter des possibilités que leur offrait la demande accrue de leurs produits. Aux besoins alimentaires immédiats des pauvres répondent des mesures à court terme, notamment un accroissement des ressources consacrées à l'aide alimentaire et aux filets de sécurité dans les pays en développement, un soutien accru à la balance des paiements et aux budgets, afin d'aider à financer des factures plus élevées pour l'alimentation et l'énergie, et le financement de programmes d'urgence visant à accroître la production agricole dans les pays à déficit vivrier. À moyen terme, on s'emploie à replacer l'agriculture au centre des programmes de développement, inversant la baisse prolongée des investissements agricoles, pour garantir que l'agriculture puisse suffire à répondre aux besoins d'une population mondiale qui devient plus nombreuse, plus urbaine et plus riche. On cherche aussi à coordonner plus les politiques pour aider les pays à choisir les bons modes d'action, à tirer le maximum des synergies face au prix élevé des denrées, et à éviter d'intervenir sur les marchés d'une manière qui nuise à d'autres pays.

L'appui international visant à répondre aux besoins alimentaires immédiats

Dans l'immédiat, la grande priorité est d'assurer aux plus vulnérables l'accès aux denrées. Le moyen le plus efficace d'y parvenir semble bien être de développer les programmes de filets de sécurité de la manière exposée précédemment. Ces programmes comprennent notamment l'aide sous forme de denrées, de coupons ou de transferts en espèces, les programmes d'emploi (nourriture ou espèces contre travail), les repas scolaires et les systèmes d'assurance. Il faut développer les programmes ciblant les groupes les plus vulnérables. Mais les filets de sécurité entraînent des coûts budgétaires importants, que nombre de pays en développement ne seront en mesure de supporter qu'avec un appui international. Pour les pays à déficit vivrier, la hausse des prix des denrées alourdit la facture des importations alimentaires, ce qui, combiné avec la hausse des prix de l'énergie, appelle un soutien à la balance des paiements. Le FMI et la Banque mondiale ont là un rôle important à jouer, pour soutenir la balance des paiements et le budget de ces pays, faute de quoi, des programmes et des projets de développement importants pourraient se trouver compromis, les rares ressources du pays étant aiguillées vers la satisfaction de besoins immédiats – l'importation de denrées alimentaires.

L'aide alimentaire était en baisse au moment même où les besoins augmentaient rapidement. Les organismes d'aide devaient dépenser plus pour acheter des denrées à mesure que les prix grimpaient. Des institutions comme le PAM ont donc dû demander un financement supplémentaire simplement pour que leur aide ne diminue pas. Leurs difficultés ont été aggravées en outre par la hausse du prix des transports. Les prix élevés des denrées rendent indispensable d'inverser la tendance à la baisse qu'a connue l'aide alimentaire, et d'accroître le soutien international aux organismes de secours, en particulier au PAM et au Fonds

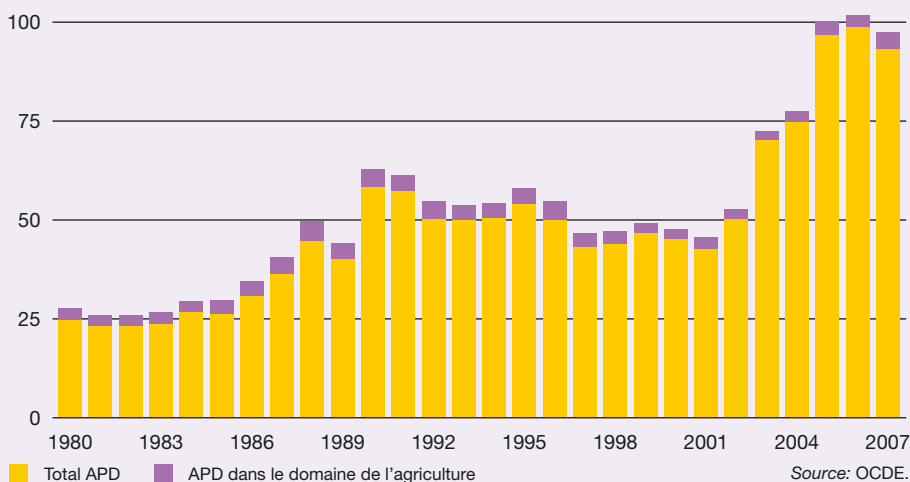
des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). La conséquence des prix élevés des denrées et des carburants est qu'avec les mêmes ressources, l'aide alimentaire touche moins de monde. L'aide alimentaire acheminée par le PAM a baissé pratiquement sans interruption, passant de 15 millions de tonnes en 1999 à 7 millions de tonnes en 2006. Acheminer des denrées à ses bénéficiaires lui a coûté en 2007 plus de 70 pour cent de plus qu'en 2002. Du fait des nouvelles augmentations enregistrées entre la fin de 2007 et le début de 2008, il en coûtait plus simplement pour maintenir des niveaux d'assistance déjà bas. Le PAM et l'UNICEF ont une grande expérience de la mise en place de programmes de filets de sécurité,

et de la manière de les cibler au profit des plus vulnérables, surtout les femmes et les enfants. Mais il leur faut plus de ressources pour pouvoir réagir efficacement à la situation actuelle.

Il existe des possibilités d'accroître à court terme l'offre de denrées produites dans les pays. Il faut pour cela concentrer particulièrement le soutien sur la capacité des producteurs ruraux pauvres, les moins en mesure de réagir à l'évolution des signaux du marché, de développer leur production et de saisir l'opportunité que leur offrent les prix plus élevés des produits. En fait, la production de céréales dans les PFRDV (Chine et Inde exceptées) a baissé de 2,2 pour cent en 2007 tandis que les prix internationaux

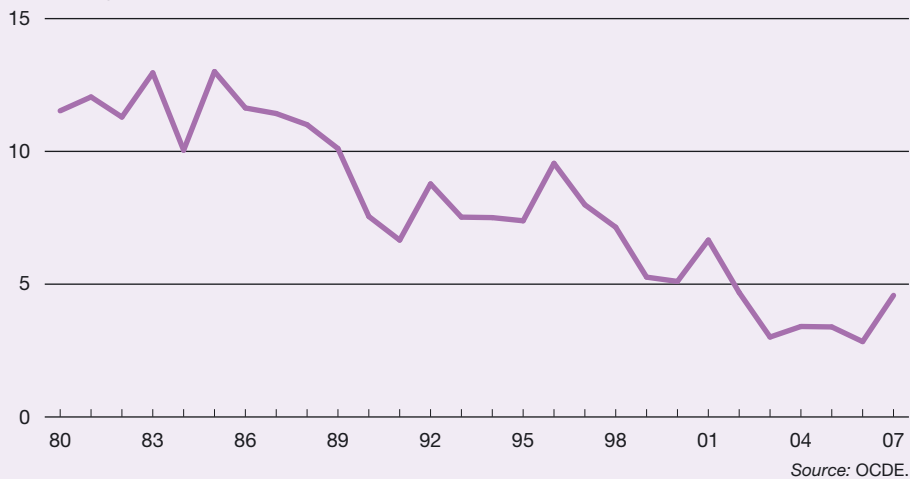
Aide publique au développement (APD)

Milliards d'USD



Part du total de l'aide publique au développement consacrée à l'agriculture

Pourcentage



augmentaient. Les rendements restent plus faibles dans nombre des PFRDV que dans le reste du monde, car on y pratique moins les engrais, les variétés à haut rendement, l'irrigation, la gestion intégrée des nutriments et la protection intégrée, et la conservation du sol. L'aide internationale peut contribuer à fournir les semences et les engrais nécessaires.

Le soutien à l'investissement dans l'agriculture

L'arrivée des prix élevés des denrées a servi à rappeler combien l'équilibre est fragile entre les approvisionnements alimentaires mondiaux et les besoins croissants de

la population de la planète, et aussi combien l'action mondiale de lutte contre la pauvreté a négligé l'agriculture. De ce fait, s'il faut dans l'immédiat empêcher que des êtres humains souffrent de la faim et de la malnutrition, et déclencher une réaction rapide pour l'approvisionnement afin de rééquilibrer l'offre et la demande de denrées, il faut aussi, parallèlement, prendre des mesures visant le moyen terme, qui permettent une croissance soutenue de l'agriculture. Il y a de vastes possibilités d'accroître substantiellement la production et la productivité agricoles dans les pays en développement. Si celles-ci n'ont pas augmenté, c'est parce que les ressources consacrées à l'agriculture ont diminué. Il faut accroître les inves-

tissements publics et privés dans l'agriculture des pays en développement. Il faut des investissements beaucoup plus importants, en particulier pour la gestion de l'eau, les routes rurales, les installations de commercialisation et de stockage, ainsi que pour la recherche et la vulgarisation, et pourtant l'investissement destiné à améliorer la productivité agricole a marqué plutôt une tendance à la baisse. De plus, les investissements destinés aux centres internationaux de recherche agronomique se sont ralentis au moment même où l'on voyait apparaître de nouveaux problèmes ardues, tels que les changements climatiques et l'accroissement de la demande de matières de base pour les biocarburants.

L'Initiative de la FAO contre la flambée des prix des denrées alimentaires

L'Initiative de la FAO contre la flambée des prix des denrées alimentaires, lancée en décembre 2007, est dirigée contre les problèmes actuels, le but étant d'éviter que la détérioration se poursuive. Elle a permis de mettre en place dans 57 pays des mesures d'urgence d'une valeur de 40 millions d'USD. Pour une bonne part, les activités de la FAO visent à développer des programmes existants afin de soutenir l'agriculture et de reconstituer les moyens d'existence des pauvres ruraux, dont 80 pour cent tirent leur subsistance de l'agriculture. La FAO travaille en collaboration étroite avec ses partenaires des Nations Unies (ONU), en particulier le Programme alimentaire mondial et le Fonds international de développement agricole, ainsi que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, les organisations régionales et les banques de développement. Les mesures entrant dans l'Initiative assurent pour l'essentiel des fonds de démarrage; elles ne répondent qu'aux besoins les plus immédiats des petits cultivateurs des PFRDV et visent à leur donner les moyens de développer la production agricole pour les prochaines campagnes.

Un document de programme de l'Initiative énonce le type de mesures que les pays doivent prendre à court terme (jusqu'à la fin de 2009) face à la crise de la sécurité alimentaire causée par la flambée des prix des denrées:

1. fournir des semences, des engrais et des instruments, parallèlement à de bons services de vulgarisation, de manière que les intrants fournis soient utilisés au mieux, ce qui jettera les bases d'une intensification viable de la production à l'avenir;
2. s'employer à améliorer les infrastructures, telles que les systèmes d'irrigation, les infrastructures de marché et les routes rurales;
3. renforcer les compétences pour ajouter plus de valeur au produit final commercialisable des petits exploitants, grâce à la culture de variétés de meilleure qualité et de meilleur rendement, ou à l'utilisation de techniques de traitement permettant de diversifier les produits, et faciliter des contrats d'achat avec des sociétés agricoles qui soient sûrs et avantageux pour les exploitants;
4. réduire les pertes (qui atteignent parfois un cinquième des récoltes) en améliorant la manutention, le broyage et le stockage, en protégeant les récoltes et le bétail des ravageurs et des maladies (par exemple par des systèmes de protection intégrée), et en prenant des mesures pour limiter l'impact des catastrophes naturelles.

Dans tous ces domaines, la FAO offre une aide et des avis sur les techniques et les politiques, ainsi qu'un renforcement des capacités, parallèlement à une aide pour l'exécution lorsqu'elle a déjà de solides programmes d'urgence en place. Le document de programme de l'Initiative, auxquels s'ajoutent des plans d'action et des propositions spécifiques de projets ou de programmes mis au point avec les pays, sert ensuite à mobiliser des ressources destinées à la réalisation des plans d'action nationaux. Le soutien fourni au titre de l'Initiative est lancé à la demande des pays. Les besoins exacts sont déterminés par une mission d'évaluation des besoins et des consultations avec les gouvernements, qui servent surtout à déterminer les groupes les plus vulnérables, ceux qui sont le plus gravement atteints par la hausse des prix des denrées. On définit ensuite les réactions et les mesures par lesquelles on peut répondre à la situation. Les différents domaines d'intervention sur les suivants:

- mise en place de programmes de sécurité alimentaire, de filets de sécurité et de réseaux de soutien social;
- amélioration de l'accès aux intrants essentiels tels que les semences et les engrais;
- aide visant à améliorer la gestion des eaux et des sols;
- appui technique dans les domaines mentionnés;
- aide visant les politiques, comportant une évaluation des politiques agricoles et commerciales en place, des droits de douane, des taxes, des contrôles des prix, des politiques de concurrence de marché, et des politiques de sécurité alimentaire.

Les plans d'action nationaux auxquels ce travail aboutit sont axés sur la sécurité alimentaire des groupes les plus vulnérables, et visent à créer pour les petits exploitants de nouvelles possibilités d'accès aux intrants, à l'investissement et aux technologies, et à leur donner les moyens de tirer avantage des prix élevés sur les marchés.

La FAO a apporté un concours important à l'élaboration du Cadre global d'action défini par l'intermédiaire de l'Équipe spéciale de haut niveau du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, en partenariat avec d'autres organismes des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods. Toutes les activités lancées au titre de l'Initiative sont entièrement alignées sur le Cadre global d'action et visent à obtenir les résultats à court terme qui y sont énoncés.

La baisse des ressources consacrées à l'agriculture procède dans une large mesure de la forte réduction de l'aide extérieure à l'agriculture. Le montant total de l'aide publique au développement (APD) – flux bilatéraux et multilatéraux confondus – a fortement augmenté, passant de 43 949 millions d'USD en 1997 à 120 942 millions d'USD en 2006 (toutes les valeurs sont données en dollars EU courants). L'APD directement destinée aux dépenses dans le secteur agricole a augmenté également, mais plus lentement, passant d'un peu plus de 3 000 millions d'USD à environ 4 000 millions d'USD en 2006.

Pourtant, en proportion de l'APD totale, l'APD destinée à l'agriculture a continué à baisser, tombant de 7 pour cent en 1997 à moins de 4 pour cent depuis 2002. Il semblerait toutefois qu'en 2006 la proportion de l'APD totale allouée à l'agriculture ait légèrement augmenté.

Il faut que les donateurs augmentent la part de l'APD qui va à l'agriculture. Ils ont été nombreux à se dire disposés à fournir des fonds supplémentaires et à s'engager à répondre aux problèmes immédiats et à plus long terme de l'agriculture et de la sécurité alimentaire des pays en développement lors de la Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale organisée par la FAO en juin 2008. Il importe que ces engagements soient tenus malgré la crise financière et la récession mondiale. Plus généralement, la communauté internationale doit intervenir concrètement pour accroître sa capacité de réponse coordonnée et rapide aux demandes émanant de pays en développement qui souhaitent non seulement un appui financier, mais une assistance technique leur permettant de relancer la croissance agricole à plus long terme. Les gouvernements des pays en développement, pour leur part, doivent aussi agir, en allouant des ressources budgétaires accrues à l'agriculture, et en mettant en place des politiques favorisant les investissements du secteur privé dans l'agriculture.

Rendre le contexte porteur

Outre la nécessité d'assurer l'accès aux principaux intrants de production, il est crucial que le contexte réglementaire soit porteur si l'on veut que les producteurs réagissent aux opportunités offertes par le prix élevé des vivres en faisant les investissements nécessaires pour accroître la productivité et la

production. Or, comme on l'a noté plus haut, certaines des politiques mises en place par les pays en développement en réaction à la hausse du prix des denrées ont été contraires à une réaction notable de l'offre. Il faut donc encourager au niveau national une plus grande cohérence des politiques. Dans certains cas, les choix opérés n'ont pas été les bons simplement faute d'informations fiables sur les principales variables du marché, telles que les approvisionnements disponibles, les prix et surtout les stocks, publics comme privés. Il faut d'urgence mettre en place un système d'information complet et fiable sur les marchés internationaux, assurant une base plus solide pour des choix politiques plus efficaces.

Les organisations internationales peuvent assurer aux pays en développement des conseils sur les politiques et un soutien leur permettant d'atténuer l'impact du prix élevé des denrées, d'améliorer la situation de la sécurité alimentaire, de protéger les moyens de production – y compris les terres – des ménages ruraux pauvres et de leur donner les moyens de tirer parti des opportunités créées par les prix élevés. Le système des Nations Unies peut diffuser des données d'expérience et des pratiques de référence pour aider les pays à définir leurs politiques et leur stratégie. Les organismes des Nations Unies peuvent notamment:

- aider à concevoir des systèmes de surveillance de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité;
- signaler d'autres mesures susceptibles de donner aux producteurs de meilleurs moyens de réagir à de meilleurs signaux du marché, et en évaluer l'efficacité;
- évaluer l'impact d'une modification du soutien et des impôts associés aux denrées de base;
- étudier comment utiliser efficacement les systèmes en place pour la distribution des produits alimentaires et déterminer les critères de ciblage les plus appropriés pour les ventes de vivres aux groupes vulnérables;
- évaluer le rôle à donner aux stocks alimentaires pour qu'ils permettent de réduire les fluctuations des prix au cours d'une même année et de répondre d'urgence aux pénuries;
- déterminer les moyens par lesquels on peut le mieux donner au secteur privé la possibilité de participer plus activement au développement agricole, et en particulier, de jouer un rôle essentiel



dans le commerce des produits alimentaires et l'approvisionnement en intrants agricoles.

Le recours aux politiques commerciales en vue d'accroître l'offre intérieure de vivres peut aussi avoir des incidences pour d'autres pays, notamment dans le cas des restrictions à l'exportation. Cela suppose donc une meilleure coordination des politiques à l'échelon international, ce que peuvent faciliter les organisations internationales. Les politiques commerciales internationales sont du ressort de l'OMC, dont les règles, qui font actuellement l'objet des négociations du Cycle de Doha, forment le contexte des politiques commerciales par lesquelles les pays peuvent répondre aux prix élevés des produits alimentaires. C'est à ces règles que sont consacrées les lignes qui suivent.

Ce n'est pas seulement dans les pays en développement pauvres que les politiques peuvent être modifiées en vue d'accroître les approvisionnements en vivres et de ralentir la hausse des prix. Si, comme cela semble le cas, la production de biocarburants détourne des produits et des ressources qui auraient autrement concouru à la production de denrées alimentaires, on peut rectifier les distorsions que cela peut entraîner sur les marchés en réduisant les subventions ou les objectifs d'utilisation. Comme on l'a montré plus haut, le marché nouveau des biocarburants est une source de demande nouvelle et importante de certains produits agricoles (sucre, maïs, manioc, graines oléagineuses et huile de palme) qui sont aussi des aliments de base. On juge que pour une part considérable, si des produits alimentaires sont ainsi détournés vers la production de biocarburants, c'est le résultat de certaines politiques, notamment des subventions dont bénéficie cette production. La compatibilité des subventions aux biocarburants avec les règles de l'OMC fait l'objet d'un débat animé. L'autre question, qui lui est liée, est celle de l'effet indirect des subventions à la production de biocarburants sur le prix des denrées – y a-t-il là l'équivalent de subventions croisées du point de vue de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture ou d'autres accords? Outre ces aspects juridiques, il y a aussi la question morale de savoir s'il y a lieu d'éliminer des subventions parfaitement légales du point de vue de l'OMC lorsqu'elles ont un impact néfaste sur les approvisionnements en vivres, la pauvreté et l'insécurité alimentaire.

S'assurer que les règles de l'OMC sont propices à des politiques qui permettront à l'avenir de réagir aux crises alimentaires

L'un des problèmes auxquels étaient consacrées les négociations du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture était la production excessive et les distorsions qui en résultaient pour le commerce du fait des subventions intérieures et des subventions à l'exportation. Les négociations du Cycle de Doha poursuivent le processus de réforme dans le même sens. Face aux prix élevés des produits alimentaires, on cherche à établir s'il faudrait modifier les règles commerciales de manière qu'à l'avenir, les gouvernements et la communauté internationale puissent mieux réagir en cas de crise alimentaire. Il s'agirait en particulier des règles concernant les restrictions aux exportations et la taxation des aliments de base. La taxation des exportations ne tombe sous le coup ni des règles mises en place à l'issue des négociations d'Uruguay ni de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994 qui les avait précédées, mais la discipline actuelle en matière de restrictions aux exportations est plutôt faible, puisque l'exportateur est simplement engagé à donner une notification à l'avance et à prendre dûment en considération les effets des restrictions pour l'importateur. L'un des dangers de cette faiblesse des règles visant les restrictions aux exportations est qu'elle jette le doute sur la fiabilité des marchés mondiaux comme source d'approvisionnement en vivres.

Il est probable que les règles concernant l'aide alimentaire deviendront beaucoup plus strictes en cas de succès des négociations du Cycle de Doha. Cela empêchera naturellement de contourner les règles sur les subventions à l'exportation, mais il est possible qu'on doive repenser le projet de dispositions concernant l'aide alimentaire en dehors des situations d'urgence – ce qui viserait très probablement les épisodes tels que celui des prix élevés des denrées alimentaires – de manière à y inclure des critères de déclenchement qui facilitent lors de telles périodes aussi la fourniture d'une aide en temps utile.

Un autre point est celui des pays auxquels peut être accordé un traitement spécial. À l'heure actuelle, il y a plusieurs traitements spéciaux annulant les effets néfastes de la libéralisation du commerce, mais ils ne visent que les deux groupes de pays men-

tionnés dans la *Décision ministérielle de Marrakech sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires* (la *Décision de Marrakech*): les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. En dehors des PMA, il y a de nombreux PFRDV qui ne sont pas au nombre des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires mais ont besoin aussi de traitement spécial ou d'accès à l'aide alimentaire, aux crédits à l'exportation, à une facilité de financement alimentaire, etc.

La crise actuelle des prix élevés des denrées a servi à arguer en faveur d'un aboutissement rapide des négociations de Doha, mais aussi contre toute nouvelle réduction des mesures de protection qui pourraient résulter d'un nouvel accord. Les tenants d'un accord de fond poussant plus loin la libéralisation des marchés agricoles ont donné à entendre que le niveau actuel de protection et de soutien ont causé une dépression des cours sur les marchés mondiaux et supprimé les incitations à investir pour le développement de la production alimentaire dans nombre de pays importateurs de denrées, ce qui a contribué à la hausse brutale qu'ont enregistrée récemment les factures d'importation. Les opposants ont fait observer qu'il y avait des raisons de penser que la libéralisation exercerait des pressions haussières, les productions excédentaires devant reculer dans les pays qui pratiquent les subventions. Ils ont aussi, ce qui peut être plus important, averti qu'il existait un risque, en réduisant encore la latitude dont disposent les pays en développement pour mettre en place des mesures de protection en vue d'encourager le développement de leur agriculture, de causer de nouvelles réductions des investissements dans ce secteur, ce qui pourrait laisser ces pays encore plus exposés à la hausse rapide de leur facture d'importations alimentaires lors d'une nouvelle crise. C'est précisément un des mécanismes envisagés pour protéger les secteurs agricoles vulnérables, le Mécanisme spécial de sauvegarde, qui a fait achopper les négociations en juillet 2008.

De manière générale, il semble que les règles actuelles ne limitent pas les mesures par lesquelles les pouvoirs publics peuvent réagir aux prix alimentaires élevés, et que le projet d'accord qui était en cours de négociation n'aurait probablement pas

changé cette situation. Mais nombre des règles pourraient être améliorées et renforcées pour encourager à l'avenir des réactions plus appropriées à la fois des pays qui mettent les politiques en place et de leurs partenaires de l'OMC. L'impasse actuelle donne l'occasion de poursuivre le débat et les négociations sur des règles et des accords susceptibles de réduire le risque d'impacts néfastes des crises des prix alimentaires à l'avenir.

Un système mondial assurant des approvisionnements sans aléas

Ce sont les pays qui comptent sur les importations de vivres pour une part importante de leurs approvisionnements alimentaires intérieurs qui ont le plus souffert des fortes hausses mondiales des prix alimentaires, et parmi eux, les nombreux PFRDV ont été encore plus durement touchés que les autres. Pour améliorer la sécurité alimentaire dans ces derniers (la liste actuelle de la FAO en compte 82) et leur permettre d'éviter de coûteuses politiques d'autonomie alimentaire, il faudra un système fiable d'approvisionnement en denrées dans ces pays, reposant sur une base bilatérale et éventuellement multilatérale. On pourra le mettre en place par le biais de «protocoles de collaboration» convenus, comme l'Agence internationale de l'énergie l'a fait pour le pétrole. Un système de protocoles de ce type pourrait être envisagé et convenu par toutes les parties dans les instances internationales ou régionales compétentes. Ces protocoles seraient aussi une forme améliorée de collaboration internationale, et devraient déboucher sur une situation «gagnant-gagnant».

Un rôle à jouer pour des réserves régionales de vivres?

La hausse du prix des denrées alimentaires ayant été en partie causée par le bas niveau des stocks mondiaux de céréales, on s'est interrogé sur le rôle que pourraient jouer des réserves régionales de vivres pour atténuer les pénuries alimentaires et l'instabilité des prix. Bien coordonnées et gérées, elles peuvent aider les pays, en particulier ceux qui sont tributaires des importations de produits alimentaires, à trouver des vivres à prix stables, surtout en temps de crise. L'idée est tout à fait juste, mais la

mise en œuvre en est gênée par le fait qu'il faut un accord préalable entre les parties intéressées et participant à la gestion de ces réserves – et que cet accord a toujours été difficile à trouver. Il n'y a actuellement que quelques-uns de ces dispositifs en place, et l'expérience n'en a malheureusement pas été satisfaisante. L'expérience de la Facilité de financement de stocks régulateurs du FMI, par exemple, qui visait à faciliter la création de stocks régulateurs, a montré que la modeste stabilisation des prix que permettent ces stocks dans la pratique était généralement contrebalancée par les intérêts et les frais de trésorerie des stocks (FMI, 1999). De même, la Réserve d'urgence de riz de l'ANASE, système de stocks alimentaires créés par l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), n'a permis de constituer au maximum que des réserves de 87 000 tonnes, soit la consommation de 0,4 journée (0,1 pour cent de la demande totale) des pays de l'ANASE (MAFF, 2005), et n'a donc eu aucune influence sur les prix du riz.

Les stocks de vivres peuvent sans doute être plus utiles pour assurer l'approvisionnement lors des pénuries graves, plutôt que pour stabiliser les prix des denrées, car dans ce dernier cas, il faut disposer de ressources pour financer les importations. Il est donc plus praticable, pour gérer les risques de prix des denrées, de créer des dispositifs ou des facilités aidant les pays à financer leurs importations alimentaires, surtout lors de situations d'urgence aiguës et soudaines.

La question d'un mécanisme mondial garantissant le financement des importations alimentaires dans les PMA et les NFIDC

Les difficultés qu'ils peuvent rencontrer pour financer lors de crises alimentaires des volumes normaux d'importations de produits alimentaires ont inquiété les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires à maintes reprises depuis l'époque des négociations du Cycle d'Uruguay, d'où la Décision de Marrakech. L'un des moyens de réaction prévus dans cette dernière est celui des facilités internationales de financement de produits alimentaires. Des études réalisées par la FAO et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) depuis les négociations du Cycle d'Uruguay ont révélé certains des obstacles auxquels



se heurtent les importateurs des pays en développement lorsqu'il y a des besoins excédentaires d'importation de produits alimentaires (dus à des chocs intérieurs) ou une hausse des produits internationaux. L'un des facteurs les plus graves tient aux limites de crédit et d'engagements que les institutions de financement des exportations (banques pour l'essentiel) s'imposent en matière de financement destiné à divers pays en développement. Lorsqu'il y a des besoins de financement excédentaires, comme il s'en est produit pendant la récente période de flambée des prix alimentaires, ces limites empêchent les exportateurs privés à destination des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, et les importateurs de ces pays, d'obtenir les lettres de crédit voulues pour financer les exportations et les importations, même si les importateurs des pays en développement ont la capacité de paiement nécessaire. Cette constatation a porté à créer un système de garanties publiques (convenues au niveau national ou international) aux institutions financières (dans les pays développés comme en développement) mis en place pour qu'elles relèvent leurs plafonds de crédit lorsque certaines conditions spécifiques sont réunies.

En lui-même, le concept n'est pas révolutionnaire. Ces dernières années, la Banque européenne de reconstruction et de développement, la Société financière internationale, la Banque de développement interaméricaine et la Banque asiatique de développement ont mis en place de tels dispositifs de «facilitation du commerce» pour accroître la tolérance du marché au risque. Au niveau bilatéral, l'Export-Import Bank of the United States, le Département de l'agriculture des États-Unis et d'autres pratiquent ces garanties depuis des années. Mais ces mesures n'ont guère ciblé les importateurs de produits alimentaires des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, et les dispositifs en place ne comportent pas les éléments de renforcement souhaitables des banques locales, lesquelles sont souvent le maillon le plus faible de la chaîne. Par ailleurs, les pays de l'OCDE ont signé un engagement à mettre en place un mécanisme de ce type lors des préliminaires à la création de l'OMC.

Dans ce contexte, la FAO et la CNUCED ont proposé en 2005, dans un document diffusé aux délégations à Genève, de créer la Facilité de financement des importations

alimentaires, qui ne comporterait ni institution nouvelle ni ressources financières supplémentaires. Elle servirait uniquement, en faisant appel aux facilités multilatérales existantes, à donner des garanties supplémentaires aux banques de financement des exportations et des importations compétentes des pays exportateurs, et aussi importateurs, concernant les coûts des factures excédentaires (supplémentaires) d'importations alimentaires pendant les périodes où ces factures sont excédentaires. Le financement serait fourni aux opérateurs par l'intermédiaire des banques centrales et de banques commerciales, le gouvernement du pays emprunteur le cautionnant par des garanties d'État. La Facilité utiliserait les garanties de donateurs pour permettre aux banques d'accorder le crédit voulu. À la différence de certains dispositifs internationaux actuels de financement, les prêts ne seraient limités par aucune conditionnalité (comme une position faible de la balance des paiements du pays emprunteur). Mais, conformément à la Décision de Marrakech, les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires subissant une crise alimentaire auraient priorité pour ces prêts. La FAO a estimé qu'entre 1974 et 2003, un tel système de garanties n'aurait été nécessaire que pour garantir le «financement excédentaire» de 2 pour cent environ des coûts totaux des importations alimentaires des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. Étant donné les doutes qu'on peut nourrir sur la faisabilité des réserves physiques de vivres, le moment serait peut-être propice, dans le contexte des hausses récentes des prix alimentaires, de réexaminer les arguments plaçant en faveur de cette proposition et d'étudier comment on pourrait la traduire dans les faits.

Mobilisation de l'action internationale

La Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale a débattu en juin 2008 de la nécessité d'une action internationale pour venir en aide aux pays subissant les conséquences néfastes des prix élevés des denrées alimentaires, et des formes que pourrait prendre cette aide. Des représentants de 181 pays, dont 43 chefs d'État et plus de 100 ministres et hauts représentants d'organisations internationales, d'ONG et d'associations de la société civile, se sont

réunis pour examiner les problèmes et voir comment répondre aux prix élevés des denrées alimentaires.

La Déclaration de la Conférence sur la sécurité alimentaire mondiale et les mesures à prendre appelait la communauté internationale à accroître l'assistance aux pays en développement les plus durement touchés par les prix élevés des denrées grâce à un programme d'action urgente et coordonnée. Aux donateurs et aux institutions internationales de financement, il était demandé instamment d'apporter un soutien à la balance des paiements et au budget des pays à faible revenu importateurs de produits alimentaires, et d'assurer aux organismes internationaux des ressources suffisantes pour qu'ils puissent élargir et renforcer leurs programmes d'aide alimentaire et de filets de sécurité. Il était demandé dans la Déclaration d'aider les pays à mettre en place des politiques et des mesures grâce auxquelles les producteurs pourraient développer la production. Il a été plus difficile de trouver un accord sur les questions plus controversées ayant trait aux biocarburants et à leur rapport avec la disponibilité et les prix des denrées, et il a été demandé de pousser plus en détail les recherches sur ces points.

La Conférence de haut niveau n'était pas censée servir à des annonces de contributions, mais un certain nombre de pays donateurs et d'organisations financières internationales ont saisi l'occasion pour annoncer un soutien financier supplémentaire atteignant au total 12 milliards d'USD. Ce qui est plus important peut-être pour le moyen et le long terme, les résultats de la Conférence de haut niveau ont montré une prise de conscience nouvelle de l'importance de l'agriculture, qui retrouve une place centrale dans l'ordre du jour pour le développement, et un engagement à renverser la tendance à la baisse de l'aide au développement visant l'agriculture. La Conférence de haut niveau a appelé sans ambiguïté à accroître la production alimentaire et les investissements consacrés à l'agriculture pour assurer la sécurité alimentaire.