

Juin 2009



منظمة الأغذية
والزراعة
لأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United
Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DES PRODUITS

**SESSION CONJOINTE DU GROUPE INTERGOUVERNEMENTAL
SUR LES GRAINES OLÉAGINEUSES
ET LES MATIÈRE GRASSES
(TRENTIÈME SESSION),
DU GROUPE INTERGOUVERNEMENTAL SUR LES CÉRÉALES
(TRENTE-DEUXIÈME SESSION)
ET DU GROUPE INTERGOUVERNEMENTAL SUR LE RIZ
(QUARANTE-TROISIÈME SESSION)**

Santiago (Chili) 4 – 5 novembre 2009

**IMPLICATIONS DE LA RÉCENTE FLAMBÉE DES PRIX DES
CÉRÉALES POUR LES POLITIQUES**

Table des matières

	Page
I. INTRODUCTION	2
II. STOCKS	3
III. COÛT DE L'ÉNERGIE	4
IV. FACTEURS FINANCIERS	5
V. POLITIQUES COMMERCIALES	6
CONCLUSIONS	10

I. INTRODUCTION

1. En 2007 et 2008, le monde a dû faire face à une hausse inhabituellement brutale des cours internationaux des principales céréales alimentaires, qui s'est largement répercutee sur les prix nationaux, y compris dans les pays dotés de politiques conçues pour stabiliser les prix. Les prix du blé, qui avaient déjà fortement augmenté en 2006/2007, ont plus que doublé en 2007/2008, tandis que les prix du riz, qui étaient restés relativement stables en 2007, ont doublé pendant les cinq premiers mois de 2008. Les autres céréales et graines oléagineuses ont vu leur prix suivre une tendance similaire à celle des prix du blé. Réaction normale dans une économie de marché, la production de céréales alimentaires a augmenté en 2008 et la situation des prix s'est apaisée à partir de juin 2008.

2. Les causes principales de cette envolée des prix ont été la faible quantité de produits exportables dans un contexte d'utilisation en expansion, une situation aggravée, d'un côté, par le rôle croissant des agents financiers et, de l'autre, des politiques commerciales nationales limitant la réaction des producteurs face à la hausse des cours mondiaux. Dans toute la filière alimentaire, les effets croisés avec les autres produits ont aussi tiré vers le haut les prix du blé, un effet de la compétition avec les céréales secondaires et certaines graines oléagineuses, et du riz, en raison de sa concurrence avec le blé du point de vue de la demande. L'envolée des prix du pétrole a précédé la hausse des prix des céréales et, de ce fait, a stimulé le développement de la production de biocarburants et alourdi les coûts des intrants et du transport pour tous les produits agricoles.

3. Les hausses soudaines et marquées des prix se produisent avec une relative régularité sur les marchés mondiaux des céréales: depuis 1970, des envolées des prix des produits alimentaires ont été observées cinq fois: en 1974-1976, 1980-1982, 1988-1990, 1995-1997 et maintenant¹. Chaque crise a duré en moyenne deux ans, pour une durée cumulée de 10 ans, soit 25 pour cent environ de la période de 40 ans. Si l'on compare, en prix constants, la récente envolée des prix aux épisodes précédents, les prix en 2007 et 2008 n'ont pas été aussi élevés que pendant la crise alimentaire mondiale du milieu des années 1970. Toutefois, les deux périodes présentent des similarités et des différences: elles ont fait suite toutes les deux à des années marquées par des conditions relativement calmes sur les marchés et une forte concurrence, les stocks de report étaient à des niveaux très bas et les prix du pétrole et d'autres intrants avaient augmenté auparavant. La réponse à la crise de 1974-1976 a consisté, pour tous les pays, à tenter d'accroître la production, notamment au moyen de l'octroi de subventions importantes dans un grand nombre de pays développés et de la majoration de l'aide en faveur des pays en développement. Toutefois, la situation récente se distingue des crises précédentes par deux aspects majeurs, à savoir, l'entrée en scène des biocarburants et l'intérêt croissant des opérateurs financiers pour les marchés des produits.

4. Dans le but de dégager des implications en termes de politiques, le présent document examinera les différents aspects de l'envolée des prix de 2008, qui sont connectés à leurs causes: le premier concerne l'adéquation des stocks, qu'ils soient commerciaux, publics ou liés à l'aide alimentaire. Le deuxième a trait à l'impact de la hausse des prix de l'énergie sur les céréales. En troisième lieu, le document aborde brièvement la question épineuse de l'influence des nouvelles activités financières sur les échanges des principaux produits (une question qui divise fortement les esprits). Quatrièmement, le document analyse les réponses politiques nationales tant des pays importateurs que des pays exportateurs, confrontés au bouleversement des réalités du marché, et se penche sur l'asymétrie des règles régissant le commerce international et sur le rôle du commerce d'État.

¹ "WTO Provisions in the Context of Responding to Soaring Food Prices" par Ramesh Sharma et Panos Konandreas, Juin 2008

II. STOCKS

5. Les réserves mondiales de blé au début des campagnes 2008/2009 étaient à des niveaux dangereusement bas et les stocks des principaux exportateurs représentaient seulement 10 pour cent de l'utilisation apparente, définie comme l'utilisation nationale plus les exportations. Les stocks de céréales secondaires étaient également limités et, selon toutes les prévisions, devaient diminuer encore en 2008/2009, tant au niveau mondial que dans les grands pays exportateurs, leur utilisation étant fortement stimulée par leur usage principal pour la production de bioénergie. Les stocks de riz, d'un autre côté, étaient proches de la normale et les pénuries sur les marchés mondiaux s'expliquaient surtout par les événements touchant les autres céréales et les restrictions à l'exportation imposées par certains pays exportateurs de riz. C'est pourquoi, bien que la faiblesse des réserves de blé et de céréales ait été un facteur majeur de l'envolée de leur prix, le riz, pour sa part, n'était pas dans ce cas, mais les effets croisés entre produits des autres céréales ont certainement joué un rôle. Par conséquent, la situation critique de la réserve mondiale de céréales a été un facteur important de la hausse des prix des céréales.

6. Les stocks de report comprennent les stocks commerciaux privés (des agriculteurs, des commerçants ou des transformateurs, indifféremment) et les réserves publiques constituées dans le cadre des mécanismes de soutien des prix ou à des fins stratégiques/de sécurité alimentaire. Depuis le milieu des années 1980, les réserves publiques ont décliné, en partie parce que les mécanismes de soutien des prix ont été revus à la baisse et en partie en raison des coûts. La diminution des réserves publiques n'a pas été compensée par une augmentation correspondante des stocks commerciaux si bien que les réserves totales sont moins abondantes que celles des années 1980. Le risque accru d'une hausse des prix provoquée par le déclin des réserves céréaliers a probablement été contrebalancé, jusqu'à un certain point, par d'autres facteurs, par exemple, un flux d'information amélioré sur la production, la consommation et le commerce et une meilleure réactivité des marchés suite à la libéralisation progressive des conditions du marché dans le monde entier. Cependant, l'information sur les stocks reste insuffisante, tant du point de vue de l'offre immédiatement disponible que des stocks de report à la fin de la campagne commerciale. Les meilleures données concernent généralement les exportateurs et, dans certains cas, les réserves publiques mais il n'existe pas d'inventaire officiel complet, un facteur propice à la spéculation. Or, si l'on peut comprendre qu'un pays donné ne souhaite pas divulguer d'informations sur ses propres réserves, les arguments ne manquent pas pour justifier la publication d'une information collective, peut-être grâce à "un courtier honnête" qui collecterait et compilerait les données d'une manière confidentielle et fournirait des estimations des stocks mondiaux. La condition clé d'une telle démarche serait la participation active des principaux pays importateurs et exportateurs.

7. L'absence de données fiables sur les stocks mondiaux, la fluctuation des cours mondiaux et les difficultés rencontrées pour acheter des marchandises physiques à certaines époques font partie des raisons qui encouragent les pays importateurs à se constituer des réserves. Pour les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), il ne semble pas qu'il y ait d'obstacle juridique notable attaché au stockage de produits alimentaires par les pouvoirs publics, pourvu que les critères fixés dans la catégorie verte soient respectés, notamment que les stocks soient constitués pour garantir la sécurité alimentaire: si les achats et les ventes sont effectués au prix du marché, si l'aide des pouvoirs publics se limite à subventionner les coûts d'entreposage et si les réserves sont utilisées quand la sécurité alimentaire est menacée, alors ces mesures sont compatibles avec les dispositions de l'OMC. Mais la principale question que l'on peut se poser ensuite est de savoir si la gestion des réserves représente le meilleur moyen d'utiliser les deniers publics, comparé à d'autres options telles que le recours aux instruments utilisant les mécanismes du marché, par exemple, les contrats à terme. On pourrait également envisager la constitution de réserves régionales pour garantir la sécurité alimentaire, qui représenterait un bon moyen de répartir les coûts élevés de l'entretien des stocks de riz. Compte tenu de la valeur, pour tous les pays, des stocks détenus par les autres pays à des fins de sécurité alimentaire, il paraît justifié de

permettre que l'allocation de subventions à la constitution de réserves à des fins de sécurité alimentaire ne soit assortie d'aucune contraintes, autres que les contraintes indispensables pour éviter le contournement des règles de l'OMC.

III. COÛTS DE L'ÉNERGIE

8. L'un des aspects les plus notables de la flambée récente des prix des céréales est l'envolée connexe des prix du pétrole et d'autres produits. Il y avait une hausse similaire des prix du pétrole pendant la crise alimentaire mondiale du milieu des années 1970 et aussi pendant la flambée du prix des céréales du début des années 1980. En ce qui concerne le pétrole, ces trois envolées des prix (milieu des années 1970, 1980-1981 et 2005-2008) sont, de loin, les plus importantes bien qu'il y ait eu d'autres hausses moins spectaculaires en 1990, 1997 et 2001. Les prix des engrains ont suivi une évolution semblable à celle des prix du pétrole: l'indice des prix des engrais aux États-Unis a atteint des sommets en 1974-1975, 1980-1981, 1995 et 2006-2008. Il semblerait donc qu'il y ait une corrélation positive entre les prix des céréales et les prix des carburants et des intrants agricoles pendant la période qui s'est écoulée depuis le début des années 1970. Les prix du pétrole influencent non seulement les prix des engrais puisque le pétrole est un élément de base de nombreux engrais, mais aussi les transports et les autres coûts liés à l'énergie. Ces derniers sont particulièrement importants pour les céréales, qui sont des marchandises vendues en vrac dont les prix d'importation finaux reflètent largement le coût du transport. Par exemple, entre 2005-2006 et avril 2008, les prix du fret maritime pour le Bangladesh ont plus que doublé et, pour l'Égypte, ont presque triplé pour représenter plus de 30 pour cent des prix au débarquement pour les cargaisons en provenance des États-Unis.

9. Un autre lien important entre les prix des céréales et les coûts énergétiques, qui s'est fortement renforcé ces dernières années, est l'utilisation croissante de certaines céréales pour la production de biocarburants, en particulier le maïs qui est transformé en bioéthanol. Entre 2001 et 2007, la production mondiale d'éthanol a triplé, passant de 18,5 milliards de litres à près de 60 milliards de litres. Bien qu'une part importante soit de l'éthanol fabriqué à partir de sucre, on a observé une très forte augmentation de la production d'éthanol à partir du maïs. En 2006, les États-Unis auraient produit 18 milliards de litres d'éthanol à partir du maïs. Le rapide développement de la production d'éthanol à partir du maïs a été encouragé par des subventions et par la forte hausse des prix du pétrole. En conséquence, près de 30 pour cent, soit 77 millions de tonnes, de la production de maïs des États-Unis ont été utilisés pour fabriquer de l'éthanol en 2007, un chiffre qui devrait atteindre 94 millions de tonnes en 2008/2009². Ce chiffre est à comparer à la quantité totale de céréales secondaires dont on prévoit la commercialisation sur les marchés mondiaux en 2008/2009, à savoir, 110,5 millions de tonnes. Il est donc clair que le rapide essor des céréales secondaires utilisées pour la fabrication de bioéthanol, qui comptent désormais pour quelque 10 pour cent de la production mondiale, a dû avoir des retombées non négligeables sur les prix des céréales secondaires et, du fait de la compétition avec le blé sur le marché des produits alimentaires, également sur les prix du blé. L'encouragement direct à l'augmentation de la production d'éthanol imputable à l'envolée des prix du pétrole, sans oublier les politiques extrêmement favorables mises en place dans certains des grands pays industrialisés, renforce certainement considérablement la corrélation historique entre les prix de l'énergie et les prix des céréales.

10. La similitude des fluctuations des prix des céréales et du pétrole fait deviner un lien de causalité, avec les prix du pétrole qui déterminent la tendance et les prix des céréales qui s'alignent à la suite, mais le lien de causalité proposé implique une certaine inertie. Les effets sur les biocarburants et sur les engrais se feront sentir avec un retard de plusieurs mois au moins, si les capacités productives sont sous utilisées, mais plusieurs années si de nouvelles capacités

² Département de l'agriculture des États-Unis (USDA), avril 2007 – <http://www.ers.usda.gov/data/FeedGrains/>

doivent être mises en place. Les coûts de transport réagissent également avec un certain retard parce que les fournisseurs de la filière passent généralement les contrats à l'avance, ce qui tamponne les répercussions sur les prix. Mais, dans la mesure où le brusque déclin des prix du pétrole de ces derniers mois a quasiment coïncidé avec la chute des prix des céréales, d'autres facteurs à effet rapide, en particulier les facteurs financiers, ont aussi été à l'œuvre.

IV. FACTEURS FINANCIERS

11. Tous les produits se prêtant à l'entreposage suscitent des comportements d'investissement que ce soit de la part des producteurs, des consommateurs, des opérateurs privés détenteurs de réserves ou des gouvernements. Cette activité change la relation entre les prix courants et les prix futurs mais, en l'absence de marchés à terme, les investissements entrant et sortant du marché des produits tendent habituellement à être le domaine réservé des opérateurs du marché appartenant au secteur lui-même (et le gouvernement s'il est concerné). Toutefois, quand il existe des marchés à terme, il est plus facile pour des investisseurs n'ayant pas d'intérêt direct dans le produit physique de se lancer dans l'achat et la vente de contrats à terme et de leurs dérivés. Dans ce cas, le marché à terme pour les produits monte en puissance du point de vue de sa taille et du volume de liquidités mises en jeu. En vertu des mécanismes d'arbitrage, le prix des contrats à terme et le prix du disponible sont habituellement connectés positivement, sous réserve que des stocks soient disponibles. Ceci dit, bien que les grands principes économiques déterminent grossièrement les fluctuations des prix du disponible et des prix à terme, une augmentation de l'investissement dans le marché à terme par des opérateurs financiers n'appartenant pas au secteur du produit peut influencer et influence effectivement les prix du disponible. On ne sait pas avec exactitude si ces investissements stabilisent ou déstabilisent les prix du disponible des produits mais ils les influencent certainement, y compris dans les pays dépourvus de leur propre marché à terme, par le biais du commerce international. C'est ainsi que l'existence de marchés à terme majeurs pour le blé, le maïs et le riz aux États-Unis, qui est l'un des plus gros exportateurs de ces trois céréales, permet aux effets des investissements d'opérateurs ne faisant pas partie de la filière céréalière d'influencer les prix d'exportation aux États-Unis et, par voie de conséquence, les prix commerciaux dans d'autres pays.

12. Les effets sont amplifiés par l'existence de fonds d'investissement, atteignant parfois des montants colossaux, qui entrent et sortent très rapidement du marché des produits. Bien que les statistiques relatives à l'importance de ce type d'intervention soient parcellaires, des données existent. L'autorité de tutelle des marchés à terme aux États-Unis, la Commodity Futures Trading Commission, fournit des informations sur la participation des opérateurs ne faisant pas partie directement de la filière céréalière (les opérateurs non commerciaux). Comme l'indique une étude préparée pour l'OCDE³, la position des opérateurs non commerciaux a décollé, passant d'une position net-short (c'est-à-dire vente en prévision de la baisse des prix), pour le maïs, de 14 millions de tonnes en février 2005, à une position net-long (c'est-à-dire achat en prévision d'une hausse des prix) de 40 millions de tonnes en février 2008. Ces chiffres sont des estimations partielles dans la mesure où les règles en la matière n'exigent que la divulgation des positions supérieures à un certain volume. Le renversement des positions, de net-short à net-long, entre février 2005 et février 2008, a été considérable (plus de 54 millions de tonnes) et deux autres observations peuvent être formulées. Premièrement, les volumes de ces positions sont énormes si on les compare aux exportations de maïs des États-Unis, égales à 46 millions de tonnes pendant la campagne commerciale 2004/2005 et 61 millions de tonnes pendant celle de 2007/2008, mais aussi par rapport aux volumes de maïs commercialisés sur les marchés mondiaux, à savoir, 78 millions de tonnes et 100 millions de tonnes, respectivement. Deuxièmement, les volumes des

³ "The Relative Impact on World Commodity Prices of Temporal and Longer term Structural Changes in Agricultural Markets: A note on the role of investment capital in US agricultural futures markets and the possible effects on cash prices". Note de travail de l'OCDE - TAD/CA/APM/CFS/MD(2008)6, 28 février 2008.

positions non commerciales étaient également importants (et en augmentation) par rapport au volume des stocks détenus par les États-Unis. Selon le rapport statistique trimestriel sur les stocks, réalisé par le Département d'agriculture des États-Unis (USDA), les réserves de maïs du pays s'élevaient globalement à 172 millions de tonnes en février 2005 et 174 millions de tonnes en février 2008. Cela signifie que le rapport des positions non commerciales sur les réserves des États-Unis a augmenté, passant d'une position de vente net short de 8 pour cent (14/172) à une position d'achat net long de 23 pour cent (40/174) pendant la période de trois ans. Des constatations analogues ont été faites pour le blé.

13. Bien que les avis divergent sur la façon exacte dont les injections de fonds massives dans les marchés à terme par des opérateurs non commerciaux contribuent à l'envolée des prix, il semble communément admis qu'elles ont joué un rôle. Cela a déjà incité plusieurs gouvernements à imposer des restrictions aux opérations à terme concernant les produits alimentaires de base tandis que d'autres envisagent d'appliquer une réglementation plus stricte à ces opérations, même si le recours à de telles mesures pourrait priver les producteurs et les opérateurs du marché d'instruments utiles pour les processus de détermination des prix et les assurances (opérations de couverture). Cependant, le contrôle plus rigoureux des marchés à terme serait justifié si l'on découvrait que les afflux massifs d'investissements non commerciaux sur les marchés à terme des produits agricoles provoquaient des distorsions du marché et faisaient obstacle au bon déroulement de ces deux fonctions fondamentales des marchés à terme. Il ressort donc de cette analyse qu'il est nécessaire de mieux comprendre les retombées des investissements non commerciaux, par le biais des marchés à terme, sur les prix au comptant. Les pays doivent également améliorer leur surveillance des échanges à terme de produits, dans le cadre de leur collecte des informations sur le marché.

V. POLITIQUES COMMERCIALES

14. Les cours des marchés mondiaux sont influencés par toutes les politiques nationales qui ont des répercussions sur les quantités achetées et vendues, dans le pays comme aux frontières. C'est pourquoi, toutes les mesures visant à stabiliser les prix nationaux ont un effet, aussi modeste soit-il, sur les autres pays. Généralement, pendant les périodes de hausse des prix des denrées alimentaires, telles que celle que nous venons de traverser, les gouvernements s'emploient à trouver des moyens de stimuler la production et de protéger les consommateurs, moyennant le contrôle des prix au détail, le recours aux réserves publiques, la distribution ciblée élargie de produits alimentaires à des prix subventionnés, etc. De telles politiques peuvent avoir une influence sur les volumes commercialisés, au même titre que les mesures aux frontières, par exemple, les baisses des tarifs à l'importation ou l'augmentation des taxes à l'exportation. Cependant, la prise de mesures visant à protéger les consommateurs d'une flambée des cours mondiaux est souvent nécessaire du point de vue de la sécurité alimentaire nationale, en particulier dans les pays à faible revenu, et elle est perçue comme nécessaire, y compris dans des pays relativement riches, parce que c'est un moyen d'aider les pauvres.

15. En 2007 et 2008, de nombreuses mesures ont été prises pour limiter les exportations de céréales. Un grand nombre de ces interventions n'ont concerné que de petites quantités, lorsque des exportateurs mineurs, voire des importateurs nets, ont interdit temporairement les exportations suite à des dommages subis localement par les cultures mettant en péril leur sécurité alimentaire. Ce type d'action est prévu dans l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, à l'Article 12, qui développe l'interprétation de l'article XI du GATT, "Élimination générale des restrictions quantitatives". Globalement, au titre de l'Article 12, un membre de l'OMC peut instituer des prohibitions ou des restrictions à l'exportation, temporairement, pour faire face à des pénuries critiques de produits alimentaires, sous réserve de prendre dûment en considération les effets de cette action sur la sécurité alimentaire des membres importateurs, de notifier la mesure à l'avance et de procéder à des consultations, sur demande, avec les membres importateurs ayant un intérêt commercial important. Cette disposition ne peut s'appliquer qu'à un pays en développement membre s'il est

“exportateur net du produit alimentaire spécifique considéré”. Pour les membres de l'OMC qui limitent leurs exportations suite à des catastrophes naturelles, la mesure est pleinement justifiée par les exemptions liées à la sécurité alimentaire prévues à l'Article 12. On a vu, toutefois, certains pays exportateurs relativement importants, membres de l'OMC, recourir pour limiter les exportations à des politiques compatibles avec les dispositions de l'OMC mais ne s'inscrivant pas dans les procédures de l'Article 12, dans la mesure où ils n'étaient pas confrontés à des pénuries alimentaires critiques. Même dans ces cas, étant donné que les droits, les taxes ou les prix minimum à l'exportation ne sont pas régulés par l'OMC, ces recours sont permis et ont été utilisés par un grand nombre d'exportateurs. Quant aux pays non membres de l'OMC, dont plusieurs ont pris des mesures en 2007 et 2008 pour limiter les exportations de céréales, on ne peut guère s'étendre sur la légitimité de ces mesures, puisque les politiques de ces pays ne sont pas soumises aux règles de l'OMC.

16. Dans les négociations du Cycle de Doha pour le développement sur le projet révisé des modalités pour l'agriculture (TN/AG/W/\$/Rev.3), le seul changement significatif envisagé pour l'Article 12 est l'imposition d'une limite de temps à la validité de l'utilisation de la limitation des exportations (normalement, elle ne doit pas dépasser douze mois). Dans le cas des cultures annuelles, telles que les céréales, ce délai correspond à une campagne agricole entière et ne permet donc pas de corriger une situation de pénurie sur le marché, qui peut généralement rentrer dans l'ordre grâce à une augmentation de la production pendant la campagne suivante. Bien entendu, des propositions ont été faites pour introduire une certaine symétrie entre les régulations relatives à l'exportation et à l'importation dans les politiques commerciales: par exemple, il a été suggéré de "consolider" (le taux fait l'objet d'un engagement avec l'OMC) le montant des taxes à l'exportation ou de calculer un “équivalent de taxe à l'exportation” des restrictions à l'exportation et d'établir des calendriers pour leur abaissement progressif, comme le font les mesures régissant l'importation. Mais ces propositions n'ont pas eu beaucoup de succès. Cet échec est dû, en partie, sans aucun doute, aux difficultés qu'il y a à entreprendre des négociations sur des politiques qui pourraient n'être utiles que ponctuellement mais aussi au fait que, pour certains pays en développement, les taxes à l'exportation sont une source importante de recettes publiques. Les taxes à l'exportation sont également instituées sur les matières premières afin de contenir les coûts, à l'intention des transformateurs nationaux, et/ou de combattre la baisse des prix entraînée par les droits à l'importation appliqués par les autres pays sur les produits transformés. Un domaine dans lequel une énergie considérable a été dépensée au cours des négociations de l'OMC est celui des entreprises commerciales d'État exportatrices. Elles sont extrêmement courantes dans le secteur céréalier, à la fois dans les pays développés et les pays en développement. Mais, une fois encore, les négociations ont essentiellement porté sur les pratiques qui s'apparentent à l'octroi de subventions à l'exportation. Il n'est fait aucune mention du rôle possible que ces entités commerciales d'État pourraient jouer dans la hausse des cours mondiaux, en tentant de juguler l'envolée des prix nationaux.

17. La tendance générale des mesures prises en matière d'importation pour faire face à l'envolée des prix de 2007-2008 a consisté à réduire les tarifs sur les importations de céréales en vue de limiter la répercussion de la hausse des cours internationaux sur les marchés nationaux. Toutefois, après des années de réduction des tarifs, certains pays se sont retrouvés avec des droits d'importation trop bas pour pouvoir contribuer à amortir les effets de la hausse des prix mondiaux. Dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier, la moyenne arithmétique des droits d'importation en 2006 était égale à 8 pour cent pour le blé, 13 pour cent pour le riz et 12 pour cent pour le maïs. C'est pourquoi, hormis pour une minorité de ces pays, même le fait d'annuler les tarifs n'a eu qu'un effet de compensation minimum face à la hausse des prix mondiaux subie. En d'autres termes, les tarifs appliqués étaient tout simplement trop bas pour avoir le moindre effet et la réduction des tarifs n'a guère été efficace pour empêcher que la flambée des cours mondiaux ne se répercute sur les marchés nationaux. Une autre implication de l'envolée des cours mondiaux est que les pays importateurs ont dû dépenser davantage pour acheter des céréales provenant de l'étranger. On estime que les factures d'importation de céréales des pays les moins avancés, des

pays à faible revenu et à déficit vivrier et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, ont augmenté de plus d'un tiers entre 2007 et 2008.

18. A cet égard, il convient de dire un mot sur les expériences récentes liées aux instruments conçus pour faciliter les importations, au moyen de diverses formes de financement à des conditions de faveur. En ce qui concerne les mécanismes de financement existants, le Mécanisme de financement compensatoire du FMI n'a guère été utilisé, et certainement pas par les pays en développement à faible revenu, parce qu'il applique les conditions du marché et exige que les recettes tirées de l'exportation soient prises en compte. En novembre 2005, le FMI a créé un nouveau mécanisme - la Facilité de protection contre les chocs exogènes⁴ - dans le cadre du fonds fiduciaire de sa Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), dans le but de fournir des financements à des conditions de faveur aux pays à faible revenu subissant des chocs exogènes mais n'ayant pas de mécanisme en place au titre de la FRPC. La facilité a été révisée en septembre 2008 pour simplifier son utilisation. Les pays n'y ont pas recouru pendant la période de la flambée des prix des céréales mais plusieurs pays l'ont fait fin 2008.

19. Compte tenu du faible recours aux facilités spéciales du FMI mentionnées plus haut, et qu'il y ait eu ou non augmentation du recours à une assistance financière plus générale du FMI, il convient d'examiner les suites données aux propositions de création d'instruments, figurant dans la Décision 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". Cette décision a reconnu que certains pays en développement pouvaient avoir des difficultés à court terme à financer des niveaux normaux d'importations et conclu que ces pays pourraient être admis à tirer sur les ressources d'institutions financières internationales, disponibles au titre des facilités existantes ou de facilités qui pourraient être créées. Concernant les suites données à ce dernier point, des débats se sont tenus à Genève en 2000-2002 sur ce qui pourrait être fait. Mais, en 2002, un groupe d'experts de l'OMC chargé de se pencher sur ce thème a constaté que les donateurs potentiels n'étaient pas favorables à l'idée de créer un fonds renouvelable permettant aux pays les moins avancés et aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires d'obtenir des emprunts à court terme, dans l'éventualité d'une envolée des factures de produits alimentaires importés. Cette réponse négative ayant été donnée dans une période où les cours mondiaux étaient bas, on ne sait pas si les donateurs potentiels seraient ou non plus favorables à cette idée après la récente hausse des prix à l'importation, quasiment record, en particulier sachant qu'un grand nombre de pays importateurs ont ouvert leur marché suite à la libéralisation du commerce et que les subventions à la production ont été fortement réduites.

⁴ "La Facilité de protection contre les chocs exogènes (PCE)", Fonds monétaire international, fiche d'information d'avril 2008.

Tableau: Droits d'importation appliqués (%) pour le maïs, le riz et le blé

Pays	Maïs	Riz	Blé
1 Afghanistan	3	3	3
2 Albanie	2	2	2
3 Angola	2	2	2
4 Arménie	0	0	0
5 Azerbaïdjan	5	15	0
6 Bangladesh	0	6	6
7 Bénin	5	10	5
8 Bosnie-Herzégovine	8	0	3
9 Botswana	-	0	2
10 Burundi	5	5	-
11 Cambodge	0	7	7
12 Cameroun	29	20	10
13 Cap-Vert	10	5	5
14 Tchad	-	20	10
15 Chine	60	65	65
16 République démocratique du Congo	9	10	5
17 République du Congo	29	20	10
18 Côte d'Ivoire	5	10	5
19 République arabe d'Égypte	2	2	2
20 Guinée équatoriale	30	20	-
21 Érythrée	2	2	2
22 Éthiopie	5	5	5
23 Géorgie	12	11	12
24 Ghana	20	10	10
25 Guinée	5	12	5
26 Guinée-Bissau	5	10	-
27 Honduras	15	2	0
28 Inde	60	-	100
29 Indonésie	0	-	2
30 Kenya	49	-	0
31 République kirghize	5	10	0
32 Rép. dém. pop. lao	5	5	5
33 Lesotho	-	0	-
34 Madagascar	10	0	5
35 Malawi	0	10	0
36 Mali	5	10	5
37 Mauritanie	6	20	0
38 Moldova	5	0	10
39 Mongolie	5	5	5
40 Maroc	18	118	65
41 Mozambique	3	7	3
42 Népal	10	10	10
43 Nicaragua	12	61	0
44 Niger	5	10	5
45 Nigéria	5	50	5
46 Pakistan	5	10	5
47 Papouasie-Nouvelle-Guinée	0	0	0
48 Philippines	21	50	4
49 Rwanda	5	8	5
50 Sénégal	5	10	5
51 Sri Lanka	3	-	3
52 Soudan	10	0	25
53 Swaziland	0	0	1
54 Tadjikistan	5	5	5
55 Tanzanie	47	25	0
56 Togo	5	10	5
57 Ouganda	49	-	0
58 Ouzbékistan	5	5	5
59 Yémen	5	0	0
60 Zambie	14	15	10
61 Zimbabwe	25	15	5
moyenne simple	12	13	8

1/Pour 14 pays, les tarifs sont ceux de 2005.

Source: TRAINS/WITS

20. Les autres moyens de faciliter les importations de céréales des pays à faible revenu sont l'aide alimentaire et les crédits à l'exportation. En fait, l'aide alimentaire céréalière a diminué pendant la période récente d'envolée des prix (passant de quelque 10 millions de tonnes en 2001-2003 et 8,3 millions de tonnes en 2005 à 5,9 millions de tonnes en 2007) et les crédits à l'exportation sont restés assez limités pour la plupart des pays à faible revenu. La quantité relativement modeste d'aide alimentaire fournie pour compenser les effets de la flambée des cours mondiaux reflète deux tendances perceptibles depuis de nombreuses années. Premièrement, la diminution des réserves détenues pour soutenir les prix nationaux dans les pays fournisseurs d'aide alimentaire a entraîné le tarissement des sources potentielles d'aide alimentaire mondiale. Deuxièmement, l'aide alimentaire fournie au titre de programmes et projets laisse progressivement la place à l'aide alimentaire d'urgence. Ces cinq dernières années, l'aide d'urgence a représenté 60 pour cent environ de l'aide alimentaire totale contre 40 pour cent environ les cinq années précédentes. Ceci dit, bien que la flambée des cours mondiaux ait entraîné de graves pénuries alimentaires locales et des émeutes de la faim, la communauté internationale ne semble pas prête à faire de l'aide alimentaire son approche favorite pour s'attaquer à ce genre de situation. La volonté de constituer des réserves alimentaires de secours pour intervenir dans les situations d'urgence provoquées par une envolée des prix mondiaux semble encore plus ténue. Pourtant, l'aide alimentaire a été reconnue dans la Décision de Marrakech comme l'un des moyens de répondre aux besoins alimentaires des pays en développement pendant le programme de réformes, dans des circonstances exceptionnelles, quand les produits alimentaires ne sont pas disponibles "suivant des modalités et à des conditions raisonnables". Les débats sur l'aide alimentaire dans le Cycle de Doha ont essentiellement porté sur les circonstances faisant, ou non, de la situation dans le pays bénéficiaire de l'aide alimentaire une situation d'urgence. La fourniture d'aide alimentaire à un pays où une situation d'urgence a été déclarée ne pourrait pas être contestée à l'OMC et cette aide serait classée dans une "catégorie sûre". La déclaration de bonne foi d'une situation d'urgence devrait remplir divers critères (la situation d'urgence a fait l'objet d'un décret officiel, un appel a été lancé et une évaluation des besoins a été entreprise). Ce qui n'est pas très clair dans ces négociations c'est si l'envolée des cours mondiaux constituerait ou non une situation d'urgence.

CONCLUSIONS

21. Historiquement, les hausses brutales des prix des céréales ont été moins fréquentes que les baisses, se produisant grossièrement une année sur quatre, ce qui contribue à expliquer pourquoi les politiques internationales (et nationales) s'attaquent principalement aux problèmes créés par des cours mondiaux bas et non des cours mondiaux élevés. Cependant, l'expérience récente donne à entendre qu'il convient de se pencher avec plus d'attention sur la question des épisodes de hausse des prix.

22. L'envolée des prix de 2007-2008 sur les marchés céréaliers mondiaux a eu quatre causes principales: les approvisionnements exportables étaient en recul alors que la demande mondiale était en expansion, stimulée en partie par le rapide essor de l'utilisation à des fins de production de biocarburants; les coûts des intrants avaient augmenté, dans le sillage de la flambée des prix du pétrole; de gros investissements de capitaux provenant de l'extérieur du secteur inondaient les marchés à terme des céréales; et plusieurs gouvernements avaient pris des mesures pour réduire les exportations de leur pays.

23. La crise alimentaire récente a souligné la nécessité de mieux comprendre deux facteurs complexes influençant les cours des céréales. Le premier concerne les liens existant entre les prix des céréales, le prix du pétrole, le coût des intrants agricoles et l'utilisation des céréales pour la fabrication de biocarburants. Le deuxième concerne les retombées des flux d'investissements financiers massifs provenant de l'extérieur du secteur céréalier sur les prix à terme et les prix du disponible des céréales. Il est nécessaire d'analyser ces deux facteurs et de mettre au point des méthodes pour en améliorer la surveillance. S'il est prouvé qu'ils contribuent à la distorsion des marchés, un durcissement de la réglementation pourrait être requis.

24. Les restrictions à l'exportation ont contribué à la hausse récente des prix, mais l'institution de taxes à l'exportation et les politiques similaires sont généralement autorisées dans le cadre de l'OMC et ont été utilisées par un grand nombre d'exportateurs. Naturellement, nombreux sont les importateurs qui dénoncent cette pratique comme étant un exemple de l'"asymétrie" des politiques commerciales internationales et qui souhaitent la réglementer exactement de la même manière que les tarifs d'importation, au moyen de consolidations et de réductions. Bien que ce sujet ait été débattu dans les Négociations commerciales multilatérales, aucun accord n'a été conclu. La récente envolée des prix va peut-être encourager les gouvernements à réexaminer la question.

25. Lorsque les cours mondiaux se sont envolés, les pays importateurs ont également éliminé ou baissé les droits d'importation pour amortir la répercussion sur les marchés nationaux. Bien que de telles mesures tendent à soutenir les prix mondiaux, leur impact a probablement été faible en raison du bas niveau des tarifs appliqués, qui a limité les effets de la réduction des tarifs. L'expérience récente a donc encouragé un grand nombre des grands pays importateurs de produits alimentaires à se tourner vers des stratégies susceptibles de réduire leur dépendance à l'égard des importations, notamment avec la constitution de réserves alimentaires plus importantes et la promotion de la production.

26. À l'échelon international, des outils complémentaires relatifs aux politiques d'importation pourraient contribuer à atténuer les effets des hausses excessives des prix internationaux sur les pays importateurs pauvres, y compris l'aide alimentaire, bien que pour cette dernière, il faudrait que les flambées des prix des denrées alimentaires sur les marchés mondiaux soient reconnues comme une circonstance justifiant l'octroi d'une aide alimentaire d'urgence.

27. Depuis le milieu de l'année 2009, les cours internationaux des céréales sont largement retombés des sommets de 2008. Dans ce nouveau contexte, il reste à voir si les gouvernements continueront à apporter leur soutien aux initiatives lancées au lendemain de la crise alimentaire. Compte tenu des incertitudes actuelles entourant l'économie mondiale et, plus inquiétant encore, du changement climatique, il ne serait pas étonnant que la fréquence des épisodes de hausse des prix et leur intensité augmentent. Dans ce cas, l'expérience récente pourrait permettre de dégager des indications sur la manière d'affronter l'avenir. En particulier, les pays pourraient envisager les actions suivantes:

- a) examiner les politiques relatives aux réserves en vue de comparer et de confronter leur efficacité, en termes de stabilisation des prix, à celle d'autres instruments tels que les facilités internationales de financement des importations et les systèmes de gestion des risques utilisant les mécanismes du marché;
- b) améliorer la qualité des données sur les niveaux des réserves nationales dans le but de disposer d'une information immédiatement disponible et actualisée sur les stocks de céréales (le riz en particulier) dans les principaux pays exportateurs et importateurs;
- c) analyser les effets des flux financiers (activités spéculatives) sur les marchés des produits alimentaires et la volatilité des prix, afin d'évaluer s'il est nécessaire de durcir les arrangements institutionnels et la réglementation des marchés à terme de ces produits;
- d) examiner les interactions avec les biocarburants/énergie et leur impact sur les marchés des produits alimentaires;
- e) étudier comment les restrictions à l'exportation ont contribué à l'augmentation des cours mondiaux des céréales et voir comment appliquer les enseignements tirés pour évaluer l'intérêt de réglementer de telles politiques dans le cadre des négociations commerciales multilatérales;
- f) encourager les gouvernements à financer le secteur alimentaire national pour promouvoir la croissance de la production, en particulier en augmentant les transferts en faveur de la recherche et du développement agricoles;

- g) à l'échelon international, augmenter l'Aide publique au développement (APD) en faveur des pays en développement pauvres pour les aider à améliorer leur production alimentaire et examiner si la flambée des prix des produits alimentaires peut être une circonstance justifiant l'octroi d'une aide alimentaire d'urgence.