



Hausse des prix alimentaires et actions stratégiques proposées : que faire, par qui et comment

Résumé analytique

La complexité des causes de la crise actuelle en matière d'alimentation et d'agriculture exige une réponse exhaustive. Compte tenu de l'urgence de l'aide à apporter aux personnes et aux pays dans le besoin, le premier ensemble d'actions stratégiques (train d'actions d'urgence) comprend des interventions qui peuvent avoir un impact immédiat :

1. étendre le champ des réponses d'urgence et de l'assistance humanitaire aux personnes ne bénéficiant pas de la sécurité alimentaire et aux groupes susceptibles de menacer la légitimité du gouvernement ;
2. lever les interdictions et les restrictions appliquées aux exportations agricoles ;
3. lancer des programmes de production alimentaire à impact rapide dans des zones clés ; et
4. modifier les politiques en matière de biocarburants.

Un second ensemble d'actions stratégiques (train d'actions de résilience) comprend les mesures suivantes :

5. calmer les marchés en mettant en place une réglementation de la spéculation orientée vers le marché, des stocks de céréales publics partagés, un financement renforcé des importations alimentaires, et une aide alimentaire fiable ;
6. investir dans la protection sociale ;
7. augmenter l'échelle des investissements en faveur d'une croissance agricole soutenue ; et
8. mener à bonne fin le cycle de Doha des négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Les investissements nécessaires à la mise en œuvre de ces actions demandent des ressources supplémentaires. Pour les mobiliser, les responsables des politiques peuvent envisager quatre sources possibles : les pays qui bénéficient de l'explosion mondiale du commerce des produits de base ; la communauté des pays bailleurs de fonds, tant traditionnels que nouveaux ; la taxation progressive, directe ou indirecte, et la réaffectation de la dépense publique dans les pays touchés ; et la mobilisation du financement provenant du secteur privé, notamment en améliorant les services bancaires desservant le secteur agricole.

Joachim von Braun

avec la contribution de :

Akhter Ahmed

Kwadwo Asenso-Okyere

Shenggen Fan

Ashok Gulati

John Hoddinott

Rajul Pandya-Lorch

Mark W. Rosegrant

Marie Ruel

Maximo Torero

Teunis van Rheenen

Klaus von Grebmer¹

¹ Les titres des coauteurs sont donnés à la dernière page de cette note. Celle-ci a été élaborée avec l'aide de nombreux collègues de l'IFPRI. Bella Nestorova et Tolu Olofinbiyi ont fourni une aide excellente à la recherche tout au long de l'élaboration de cette note. Nous apprécions à leur juste valeur l'information et les commentaires offerts par bon nombre des membres du personnel de l'IFPRI, en particulier Ousmane Badiane, Antoine Bouet, Betina Dimaranan, Nick Minot, Siwa Msangi, David Orden, Miguel Robles, et Tingju Zhu. Nous sommes reconnaissants pour la revue du premier avant-projet de cette note effectuée par Sartaj Aziz (Pakistan), Eugenio Diaz-Bonilla (Argentine), Franz Heidhues (Allemagne), Per Pinstrup-Andersen (USA), et Harris Mule (Kenya), dont les commentaires et critiques nous ont été extrêmement utiles.

Vu la diversité des situations nationales, les pays devront eux-mêmes prendre en main et s'approprier la conception des programmes. Ils seront également redevables de la bonne exécution de ceux-ci. En même temps, la mise en œuvre efficace des initiatives décrites ci-dessus, en particulier leurs composantes liées à des biens publics internationaux, va exiger un renouvellement de l'architecture internationale de la gouvernance de l'agriculture, l'alimentation et la nutrition. L'action doit être mondiale et nationale, et mise en œuvre à travers des mécanismes existants, des initiatives spéciales bien coordonnées, et éventuellement un fonds spécial.

I. Introduction

La forte augmentation des prix alimentaires au cours des deux dernières années a fait naître de graves préoccupations quant à la situation alimentaire et nutritionnelle de la population mondiale, en particulier des pauvres des pays en développement ; l'inflation ; et dans certains pays, l'agitation sociale. Bien que le débat sur l'influence relative des différents facteurs sur l'inflation mondiale des prix alimentaires soit loin d'être clos, ses causes profondes sont de mieux en mieux comprises et prises en compte au plus haut niveau par les responsables des politiques. Depuis longtemps, l'IFPRI a tiré la sonnette d'alarme et identifié les principales actions nécessaires pour prévenir et atténuer la crise qui se profile à l'horizon². Ce document se propose d'identifier de façon plus spécifique ce qu'il convient de faire à l'heure actuelle. L'ensemble des actions stratégiques, et en particulier leur séquence de mise en œuvre, échelle, adaptation aux diverses conditions régionales et nationales, ainsi que les dispositifs et la gouvernance de leur exécution, exigent des cadres très clairs. Les gouvernements des pays, tant en développement que développés, ainsi que les organisations internationales ont des rôles clés à jouer dans la réduction et la stabilisation des prix, en facilitant des mesures urgentes en matière de commerce et d'investissement, et en aidant les populations pauvres à faire face à l'augmentation de leur facture alimentaire grâce à une protection sociale. Pour être efficaces, certaines de ces actions vont demander une coordination mondiale.

Pratiquement tous les produits agricoles de base participent à la tendance à la hausse des prix. Depuis 2003, les cours mondiaux du maïs et du blé ont plus que doublé (Figure 1). Les cours du riz ont atteint des niveaux sans précédent et doublé rien qu'au cours des quatre derniers mois. Les cours des produits laitiers, de la viande, de la volaille, de l'huile de palme et du manioc, parmi d'autres produits agricoles de base, ont également subi des augmentations. Depuis le début de 2003, les prix du beurre et du lait ont triplé, et celui de la

viande de volaille a presque doublé. Si on les ajuste pour tenir compte de l'inflation et de la chute du dollar (par exemple, en les exprimant en euros), l'augmentation des prix alimentaires est plus faibles, mais reste néanmoins spectaculaire. Cependant, ce qui compte vraiment pour les pauvres, c'est l'effet sur leur pouvoir d'achat. Une partie de cet effet est perceptible dans la diminution du ratio liant les salaires des travailleurs non qualifiés et les prix alimentaires. Selon l'analyse du scénario mondial réalisée par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI)³, les prix agricoles mondiaux actuels ne devraient pas retomber à leurs niveaux de 2000 à 2003, et les fluctuations pourraient être encore plus importantes.

La flambée des prix alimentaires mondiaux s'est, à des degrés divers, transmise des marchés internationaux aux marchés locaux⁴. En Tanzanie, par exemple, 81 % du changement dans les cours mondiaux du maïs ont été répercutés sur les prix locaux entre 2003 et 2008. En Indonésie, par contre, la répercussion sur les prix du maïs a été de -5 % à Djakarta et de 32 % à Surabaya. De même, au Ghana et aux Philippines, l'ajustement des prix locaux du riz a représenté environ 50 % du changement dans les cours mondiaux. La hausse des prix alimentaires a également eu un impact direct sur l'inflation générale en raison du poids élevé de l'alimentation dans les paniers des consommateurs. L'Amérique latine, où la part de l'alimentation dans l'indice des prix à la consommation représente entre 23 % et 50 %, a atteint une inflation alimentaire à deux chiffres. L'inflation des prix alimentaires s'est également accélérée en Chine, où elle représente aujourd'hui environ 90 % de l'inflation globale. En Inde, la contribution de l'inflation des prix alimentaires à l'inflation globale a été inférieure à 20 % au cours de la période 2007-08 ; elle a néanmoins fait naître des préoccupations politiques au Parlement. L'Inde a utilisé des politiques de subvention, commerciales et tarifaires, pour absorber la plus grande partie du choc des prix alimentaires et énergétiques mondiaux. Les pays les moins développés, dont plusieurs se trouvent en Afrique, disposent, eux, de moins de ressources pour répondre de la même façon à cette crise.

Les gouvernements nationaux et les acteurs internationaux prennent à l'heure actuelle, différentes mesures pour tenter de minimiser les effets de la hausse des cours internationaux sur les prix intérieurs, et pour en atténuer l'impact sur des groupes particuliers. Certaines de ces actions sont susceptibles d'aider à stabiliser et à réduire les prix alimentaires, tandis que d'autres peuvent soutenir certains groupes aux dépens d'autres, ou rendre en fait les prix alimentaires plus volatiles et provoquer de sérieuses distorsions dans le commerce. Ce qu'il faut aujourd'hui, c'est agir de façon plus efficace et plus cohérente pour aider les populations les plus

² Voir www.ifpri.org et, par exemple, Joachim von Braun, Mark W. Rosegrant, Rajul Pandya-Lorch, Marc J. Cohen, Sarah A. Cline, Mary Ashby Brown, et María Soledad Bos, *New Risks and Opportunities for Food Security: Scenario Analyses for 2015 and 2050, 2020 Discussion Paper 39* (Washington, DC: IFPRI, février 2005) ; Joachim von Braun, *The World Food Situation: New Driving Forces and Required Actions, Food Policy Report* (Washington, DC: IFPRI, décembre 2007).

³ L'analyse faite par l'IFPRI du scénario mondial est basée sur le Modèle IMPACT (International Model for Policy Analysis of Agricultural Commodities and Trade). Cette activité de modélisation contribue à étayer le point de vue de l'IFPRI. Elle est dirigée par Mark W. Rosegrant.

⁴ Certains éléments peuvent empêcher une transmission complète des cours des marchés internationaux vers les marchés locaux. Trois forces sont généralement identifiées : (1) coûts de transport et segmentation naturelle du marché ; (2) politiques nationales et segmentation discrétionnaire du marché ; et (3) transmission incomplète liée à la structure du marché et à l'existence d'un pouvoir monopolistique/monopsonique. C'est pourquoi, la transmission des changements dans les prix des marchés internationaux vers les marchés locaux varie suivant les pays.

vulnérables à faire face à la hausse drastique et immédiate de leur facture alimentaire, pour aider les producteurs agricoles des pays en développement à réagir rapidement aux opportunités générées par l'augmentation de la demande de leurs produits, et pour rendre plus stables des marchés alimentaires hautement volatiles.

II. Sources et caractéristiques des augmentations de prix

La combinaison de forces nouvelles et actuelles détermine la situation mondiale de l'alimentation et, par conséquent, les prix des produits alimentaires de base. L'augmentation des prix de l'énergie et la production subventionnée du biocarburant, la croissance des revenus et de la population, la mondialisation et l'urbanisation font partie des principales forces contribuant à la hausse de la demande. En ce qui concerne l'offre, les contraintes liées à la terre et à l'eau, le sous-investissement dans l'infrastructure rurale et l'innovation agricole, le manque d'accès aux intrants, et les perturbations météorologiques handicagent la croissance de la productivité et la réponse nécessaire en termes de production. Entre 2000 et 2007, la demande de céréales a excédé la production, ce qui a entraîné une baisse des stocks de céréales. La demande de produits agricoles de base pour l'alimentation, le fourrage et le carburant devrait continuer à s'intensifier. Les risques de changement climatique et l'augmentation de la demande d'énergie pourraient provoquer une nouvelle accélération de la hausse des prix alimentaires. Le marché ad hoc et les politiques commerciales comme les interdictions d'exportation et les subventions à l'importation ajoutent une volatilité supplémentaire au marché alimentaire international. Il est important de garder en mémoire que les facteurs qui jouent un rôle dans la crise actuelle sont de nature variable — certains sont cycliques, certains sont structurels et d'autres sont uniques — et qu'ils peuvent évoluer, comme le montre l'histoire des précédents booms des produits de base, notamment celui de 1974.

2.1. Energie et biocarburants

Un des principaux facteurs de la hausse des prix de l'alimentation est l'augmentation considérable du prix de l'énergie. Les prix de l'énergie et de l'agriculture sont de plus en plus imbriqués (Schéma 1). Avec le record historique de plus de 120 dollars EU le baril atteint par le prix du pétrole en mai 2008, et les subventions accordées par le gouvernement américain et l'Union européenne à l'énergie basée sur l'agriculture, les agriculteurs sont massivement passés à la culture destinée aux biocarburants. Aux Etats-Unis, au moins un tiers de la récolte de maïs est utilisée pour produire de l'éthanol, soit 5 % de plus qu'il y a dix ans, et la subvention des biocarburants se situe entre 11 et 13 milliards de dollars EU par an. De plus, les importantes subventions agricoles des pays développés ont faussé les marchés pendant des années et ont sapé l'avantage compétitif des agriculteurs des pays en développement.

L'extension de la production de biocarburants, tels que l'éthanol et le biodiesel, a un effet important sur les prix car la production de biocarburants puise largement dans la production agricole. Selon les estimations, la demande accrue de biocarburants a contribué en 2000-07, à 30 % de l'augmentation moyenne pondérée des prix des

céréales. Intégrant les nouveaux développements de l'offre et de la demande, ainsi que les plans exacts d'investissement dans les biocarburants, le modèle IMPACT de l'IFPRI prévoit qu'en 2020, les prix réels du maïs et des graines oléagineuses seront respectivement de 26 % et 18 % supérieurs à ceux du scénario qui maintient la production des biocarburants au niveau de 2007. Ces estimations sont conservatrices et ne prennent pas en considération la spéculation et les restrictions commerciales déclenchées (interdictions d'exportation). En outre, les futurs prix du pétrole influenceront fortement les changements réels des prix, étant donné que la hausse de ceux du pétrole augmentera la demande de biocarburants et réduira encore les réserves alimentaires, à moins que les politiques sur les biocarburants ne soient modifiées.

Les prix élevés de l'énergie ont également rendu la production agricole plus chère en augmentant le coût des intrants, comme les engrains, l'irrigation, et le transport des intrants et des produits. Alors que la part de l'énergie dans le coût de la production est d'environ 4 % dans la plupart des pays en développement, elle se situe entre 8 % et 20 % dans certains pays très vastes comme le Brésil, la Chine et l'Inde.

2.2. Croissance des revenus et de la population

De nombreuses parties du monde en développement continuent à être confrontées à une forte croissance démographique, et un nombre de plus en plus grand de pays a enregistré une forte croissance économique au cours des dernières années. Les pays en développement de l'Asie, en particulier la Chine et l'Inde, continuent à afficher une croissance forte et soutenue. Entre 2005 et 2007, le produit intérieur brut (PIB) réel a augmenté de plus de 9 % par an dans la région. L'Afrique subsaharienne a également connu une croissance économique rapide, de plus de 6 % sur la même période. Même les pays présentant des incidences et prévalences élevées de la faim ont enregistré de forts taux de croissance. Avec des revenus plus élevés, entraînant un exode rural et un changement des préférences, la demande intérieure de consommation alimentaire a augmenté. En même temps, avec la croissance de la population mondiale, la demande alimentaire devient plus forte et plus diversifiée. Dans les profils de consommation alimentaire, la demande de céréales et autres produits agricoles de première nécessité diminue au profit de celle des légumes, fruits, viande et laitages, et ce type de consommation réduit la part de terre et d'eau consacrée aux céréales.

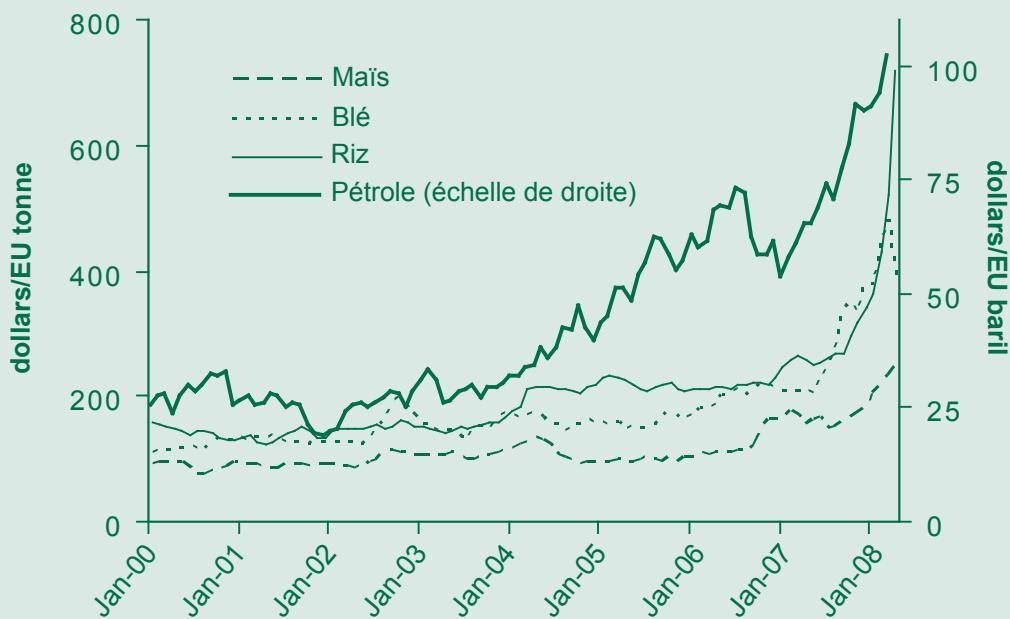
2.3. Production agricole

Au niveau de l'offre, la réponse de la production mondiale à la croissance de la demande a été lente. La production a augmenté lentement dans certains pays traditionnellement exportateurs de céréales et présentant des surplus de céréales. La production a baissé en Australie suite à une sécheresse sévère, et stagné en Chine, dans l'Union Européenne, en Inde et aux Etats-Unis. Une reprise est prévue en 2008, mais une croissance globale de la productivité de l'agriculture suivant les tendances passées est simplement trop faible pour faire face à l'augmentation de la demande. Dans la plupart des régions qui ont déjà atteint des niveaux élevés de production et de commercialisation, les rendements ont augmenté très lentement.

L'offre mondiale de produits agricoles connaît typiquement une hausse de 1 % à 2 % quand les prix augmentent de 10 %.⁵ Dans les

⁵ Les conclusions basées sur des analyses passées de données datant des années 80 et 90 doivent être interprétées avec précaution car les élasticités devraient être non-linéaires.

Figure I—Prix mondiaux des produits alimentaires de base, janvier 2000–avril 2008



Sources : Base de données internationale des prix des produits alimentaires de base de la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), 2008 ; Base de données internationale des statistiques financières du Fonds monétaire international (FMI), avril 2008.

Note : Même s'il existe une forte corrélation entre les niveaux des prix alimentaires et ceux du pétrole, elle n'est pas la seule relation forte. D'autres facteurs, comme la demande alimentaire élevée due à la croissance économique et le manque de réponse de la production, jouent également un rôle dans cette augmentation des prix alimentaires.

nouvelles conditions de prix élevés, il est difficile de prédire avec quelle force les producteurs agricoles seront capables de réagir. Les exploitants agricoles brésiliens, chinois et indiens pourraient le faire rapidement grâce à une infrastructure, des services et une capacité des pouvoirs publics relativement solides. L'Afrique risque, elle, d'être encore plus distancée. Dans certaines régions comme l'Asie centrale, l'Europe de l'Est et la Russie, les prix actuellement élevés des céréales attirent de substantiels investissements directs étrangers, combinés à une assistance technique, à la gestion et au marketing dans le secteur agricole, mais la réponse de la production reste encore à venir.

La réponse de la production à la hausse des prix est entravée par les contraintes pesant sur la terre et l'eau, ainsi que par un sous-investissement dans l'innovation agricole et un système bancaire

agricole déficient. La terre disponible pour la culture est limitée, et le coût de la mise en production de nouvelles terres (y compris le coût environnemental) peut être élevé.⁶ Au Bangladesh, par exemple, les discussions des groupes focaux avec les agriculteurs en avril 2008, ont révélé que même les tout petits agriculteurs et les travailleurs agricoles sans terre louaient de petites parcelles avec de l'argent emprunté à des taux d'intérêt annuels atteignant parfois 240 %.⁷ Certains ont emprunté de l'argent à des prêteurs non traditionnels comme des commerçants, des amis, de la famille et des voisins. Certains travailleurs agricoles sans terre ont temporairement migré vers les villes pour gagner de l'argent comme tireurs de pousse-pousse, afin de financer l'achat d'intrants comme l'eau d'irrigation et les engrains. Le financement de ces actions de sécurité alimentaire par le pauvre lui-même doit être surveillé de plus près, et

⁶On ne sait pas quelle quantité de terre arable est disponible en pratique et à quel coût pour une future expansion agricole. Selon la FAO, une quantité de terres deux fois supérieure à celle actuellement cultivée est disponible pour la culture non irriguée. Cependant, la plus grande partie de la terre potentielle est en pratique non disponible (forêts, zones protégées, installations humaines, et infrastructure) ou difficile à cultiver. Par rapport aux années 1997-99, une augmentation de 15 % de la terre arable est prévue d'ici à 2015 dans l'Afrique subsaharienne et de 10 % en Amérique latine et dans les Caraïbes. Elle devrait rester constante en Asie de l'Est et du Sud (FAO, *World Agriculture: Towards 2015/2030* [Rome: 2003]). Dans certains pays développés, en Europe en particulier, si les politiques concernant les terres « mises de côté » sont modifiées, une meilleure réponse à l'offre est possible. Dans certains pays en développement comme l'Inde, les investissements accrus dans l'irrigation peuvent accroître la production agricole en augmentant l'intensité des récoltes.

⁷Observations de terrain de Akhter Ahmed (IFPRI) et de l'équipe DATA team, Dhaka, Bangladesh, avril 2008.

il faut envisager d'accroître le rôle de la microfinance pour les investissements ainsi que pour le prêt temporaire à la consommation.

À long terme, le changement climatique représentera une menace supplémentaire pour la production agricole, et les conditions météorologiques sont actuellement un facteur de risque de plus en plus critique pour les prix et les agriculteurs. Les conditions climatiques défavorables (sécheresse, pluie excessive, inondations, tempêtes, gel, grêle, ensoleillement excessif, neige, attaques d'animaux nuisibles et épidémies, incendies) peuvent considérablement perturber la production et réduire les actifs des agriculteurs. Une réponse novatrice est nécessaire pour régler le problème séculaire des manières de protéger les petits exploitants contre les crises de revenus causées par le climat — par exemple, à travers la nouvelle génération de systèmes d'assurance contre les risques climatiques. Les systèmes d'assurance-récolte couvrent de plus en plus les produits agricoles à haute valeur dans certains pays en développement, et leur extension aux céréales devrait stimuler l'investissement dans le secteur de la petite exploitation agricole et stabiliser les revenus.

Une innovation accélérée est requise pour relever les défis ; la recherche et des prix garantis à la production seront critiques pour l'augmentation des rendements. L'expérience de la Révolution verte en Asie du Sud montre que les rendements agricoles peuvent doubler ou même tripler en quelques années si des semences, une irrigation et des engrains modernes sont combinés à des prix garantis à la production. Mais l'augmentation des dépenses publiques et mondiales dans la recherche et développement (R&D) agricole a ralenti à travers le monde et même chuté pendant les années 90 dans les pays développés.

Un climat favorable et une augmentation de la production agricole dans les prochaines années pourraient venir à bout de la crise aiguë des prix et permettre un certain réapprovisionnement des stocks. En outre, il est possible que la production dépasse la demande et que les responsables politiques aient également à planifier la stabilisation des marchés alimentaires en ce sens.

2. 4. Marché et politique commerciale

De nombreux pays appliquent des mesures ad hoc, telles que les restrictions à l'exportation et le contrôle des prix, pour tenter de minimiser les effets de la hausse des prix sur leur population. En avril 2008, quinze pays,⁸ y compris les principaux producteurs, ont imposé des restrictions à l'exportation des produits agricoles de base. La Chine, par exemple, a interdit les exportations de riz et de maïs, et l'Inde a quant à elle, interdit les exportations de riz et de légumineuses. L'Argentine a augmenté ses taxes à l'exportation sur les germes de soja, le maïs, le blé et le bœuf, tandis que l'Ethiopie et la Tanzanie ont interdit les exportations des principales céréales. Le Bénin, la Chine, la Malaisie et le Sénégal font partie des pays imposant des contrôles des prix, nouveaux ou supplémentaires.

Ces mesures peuvent mener à des échecs des politiques. Les réponses apportées par des politiques telles que des interdictions à l'exportation ou des tarifs douaniers élevés à l'exportation peuvent réduire les risques de pénurie alimentaire à court terme pour le pays qui les applique, mais elles sont susceptibles d'avoir l'effet inverse en

rendant le marché international plus petit et plus volatile. Les restrictions à l'exportation ont des effets nuisibles sur les partenaires commerciaux dépendant de l'importation. Par exemple, les restrictions à l'exportation du riz en Inde affectent les consommateurs du Bangladesh et diminuent l'incitation des riziculteurs indiens à investir dans l'agriculture, qui représente un facteur de croissance à long terme. De plus, les interdictions à l'exportation stimulent la formation de cartels, sapent la confiance dans le commerce et encouragent le protectionnisme. Au niveau du pays, les contrôles des prix peuvent également échouer en réduisant l'incitation des agriculteurs à produire plus de nourriture, et en détournant les ressources des personnes qui en ont le plus besoin.

D'autres pays ont contribué à l'expansion de la demande mondiale d'alimentation. Par exemple, certains pays en développement importateurs nets de produits alimentaires ont abaissé leurs barrières à l'importation, ce qui est en principe un geste positif en faveur d'un marché plus ouvert, mais en pratique un facteur de pression à la hausse des prix. Le Maroc a diminué ses tarifs douaniers sur les importations de blé de 130 % à 2,5 %, le Nigéria a réduit drastiquement ses droits sur les importations de riz de 100 % à 2,7 %, le Pérou a levé ses taxes à l'importation sur le blé et le maïs, et le Sénégal a supprimé ses droits sur les importations de céréales.

Les hausses des prix de l'alimentation jouent actuellement un rôle dominant dans la croissance de l'inflation dans plusieurs pays. Il serait inapproprié d'aborder ces causes spécifiques de l'inflation avec des instruments macroéconomiques généraux, tels que des politiques monétaires et de taux d'intérêts, qui risquent de déclencher un ralentissement général et de faire empirer la situation économique. Mais les politiques commerciales agricoles restrictives adoptées par plusieurs pays en développement sapent les avantages de l'intégration mondiale, s'ajoutant aux distorsions déjà créées par les très anciennes politiques commerciales des pays riches. La mondialisation agricole est « mise en marche arrière », avec des effets négatifs pour les nations les plus pauvres. Le Cycle de Doha de l'OMC doit encore être achevé, et il serait extrêmement dommageable que la crise actuelle détourne l'attention de ce but. Un commerce international basé sur des règles, équitable et libre est particulièrement nécessaire en temps de crise, comme le soulignent les problèmes liés aux interdictions d'exportation.

2. 5. Spéculation et principes fondamentaux du marché

La formation des prix réels des produits alimentaires de base est le résultat des conditions de marché actuelles de l'offre par rapport à la demande, des attentes des futurs prix, et de la participation spéculative au marché (y compris la manipulation des cours). Il existe trois catégories de « spéculateurs » : (1) gouvernements, exploitants agricoles, ménages, petits traders et autres acteurs pour lesquels la spéculation n'est pas une activité majeure en temps normal, mais dont les actions peuvent s'accumuler pour produire de grands effets dans la crise des prix ; (2) les traders commerciaux qui se couvrent sur les marchés à terme et remplissent une fonction utile de gestion des risques ; et (3) des traders non commerciaux à la recherche de profits provenant de la spéculation. Les principes de base de l'offre et de la demande n'expliquent pas complètement l'augmentation drastique récente des prix de l'alimentation.

⁸Argentine, Bangladesh, Bolivie, Cambodge, Chine, Égypte, Éthiopie, Inde, Kazakhstan, Malaisie, Pakistan, Russie, Tanzanie, Vietnam, and Zambie.

L'augmentation des attentes, la spéculation, la cupidité et l'hystérie comptent parmi les autres facteurs qui ont joué un rôle dans la hausse des prix de l'alimentation et leur volatilité.

La spéculation est essentiellement un symptôme, et non une cause majeure de l'actuelle crise des prix. Les soi-disant spéculateurs, considérés ici de façon large, incluent en fait les gouvernements qui réagissent de manière excessivement prudente, les petits et grands traders, les agriculteurs et les consommateurs qui se couvrent de manière informelle en organisant le stockage des produits. Au Bangladesh, par exemple, les négociants en riz ont commencé, en avril 2008, à mettre en vente sur le marché leurs stocks de paddy (riz non décortiqué) et de riz, essentiellement pour anticiper la très bonne récolte de riz Boro à venir et répondre aux projets du gouvernement d'approvisionner ses stocks en acquérant une grande quantité de riz Boro au fur et à mesure qu'il est récolté et que les importations de riz arrivent.⁹

L'afflux de capital spéculatif des investisseurs financiers sur les marchés des produits agricoles de base constitue un autre facteur. Au premier trimestre 2008, le volume des contrats à terme et des options échangé sur le marché des céréales dans le monde entier a augmenté de 32 % par rapport à la même période en 2007.¹⁰ On ne peut pas exclure que les « capitaux flottants » du marché de l'immobilier en effondrement aient migré vers les marchés des produits de base, y compris le marché des contrats alimentaires à terme. En fait on n'a aucune information précise ou analyse à propos de l'impact des fonds spéculatifs sur les prix de l'alimentation.

De faibles niveaux des stocks et des politiques publiques mal conçues favorisent la spéculation de nombreux acteurs. Une spéculation excessive sur le marché à terme de l'alimentation pourrait, en principe, pousser les prix à terme et les cours au comptant (à travers des opportunités d'arbitrage) au-dessus des niveaux justifiés par les principes fondamentaux. Il y a parfois une confusion entre la spéculation et la couverture du risque, qui dérive d'une inquiétude réelle à propos de l'offre et de la demande futures. Alors que les traders professionnels se lancent dans les marchés à terme principalement pour se couvrir, les traders non professionnels, eux, spéculent surtout pour réaliser des profits financiers.¹¹ Ce motif n'est pas nécessairement nuisible car il est le signe de certaines opportunités d'investissement dans le secteur agricole. Les pays qui imposent des contrôles à l'exportation handicapent cependant indirectement l'efficacité opérationnelle des marchés à terme. De plus, dans certains pays comme l'Inde, les forces politiques exigent que plusieurs produits agricoles de base soient exclus des opérations à terme.

Les réserves de céréales pourraient être utilisées pour éviter les attaques spéculatives et corriger le décalage entre le marché physique sous-jacent et le marché à terme. Les stocks mondiaux de céréales, le blé en particulier, atteignent cependant leur niveau le plus bas depuis le début des années 80.

III. Les effets de la hausse des prix alimentaires sur les pauvres

L'envolée des prix alimentaires a des effets radicalement différents selon les pays et les populations concernés. Au niveau national, les pays exportateurs nets de produits alimentaires bénéficient de l'amélioration des conditions du commerce, même si certains, en interdisant les exportations pour protéger leurs consommateurs, ne profitent pas des opportunités ainsi créées. De leur côté, les pays importateurs nets de produits alimentaires doivent se battre pour satisfaire leur demande intérieure. En tant qu'importateurs nets de céréales, la plupart des pays d'Afrique sont sérieusement touchés par la hausse des prix. Au niveau des ménages, l'augmentation et la volatilité des prix alimentaires touchent davantage ceux qui peuvent le moins se le permettre, à savoir les pauvres, dont 160 millions d'ultra-pauvres vivant avec des revenus inférieurs à un demi-dollar par jour, et ceux atteints d'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Les rares ménages pauvres qui sont vendeurs nets de produits alimentaires tirent profit de la hausse des prix tandis que ceux qui sont acheteurs nets sont touchés de plein fouet. Ce sont ces derniers qui représentent la majeure partie des pauvres dans le monde et constituent l'écrasante majorité de ceux des zones urbaines. Les ajustements opérés dans l'économie rurale grâce aux salaires et à l'afflux de capitaux, qui devraient créer de nouvelles opportunités de revenus, mettront un certain temps à atteindre les pauvres et les groupes vulnérables. Il y a également un risque réel qu'un grand nombre de personnes vulnérables, qui ont réussi à échapper à la pauvreté absolue au cours des dernières années, ne soient pas en mesure de faire face au choc de la rapide flambée des prix des produits alimentaires et retombent dans la pauvreté.

Les avancées réalisées en direction des Objectifs de développement pour le millénaire liés à la pauvreté et à la faim seront compromis pendant un certain temps. Les progrès enregistrés par rapport à la cible de la réduction de moitié de la faim étaient décevants, avant même que la hausse des prix ne s'installe. Trois effets pernicieux sont particulièrement préoccupants : (1) la détérioration de l'état nutritionnel des femmes enceintes et allaitantes, ainsi que des enfants en bas âge ; (2) le nombre élevé des abandons scolaires, celui des filles en particulier ; et (3) la vente à bas prix des actifs productifs. Ces trois effets ont des conséquences potentiellement irréversibles et compromettent la capacité future des individus et des ménages à échapper à la pauvreté. La malnutrition, par exemple, qui est responsable du retard de croissance observé chez les enfants en bas âge, affecte directement leur capacité à s'instruire à l'école et par conséquent, à gagner leur vie plus tard en tant qu'adultes.

La sécurité alimentaire et la nutrition des pauvres est également menacée lorsque ceux-ci ne sont pas protégés contre l'envolée des prix alimentaires. Celle-ci amène les pauvres à limiter leur

⁹ Bien que l'Inde ait promis d'exporter du riz vers le Bangladesh plus tôt en 2008, en dépit de ses récentes interdictions sur les exportations de riz, les importations en provenance de l'Inde sont toujours attendues.

¹⁰ Chicago Board of Trade (CBOT), *A Global Trading Summary of Grain and Oilseed Markets* (Chicago: mars 2008).

¹¹ Au cours des six derniers mois, le pourcentage des positions longues (c'est à dire les obligations d'acheter) des traders non professionnels sur le maïs, le blé, les germes de soja et le riz, par rapport à celles des traders commerciaux et non commerciaux, a considérablement augmenté, suggérant l'existence possible d'une bulle des prix au-delà du seuil justifiable par les principes fondamentaux du marché.

consommation de nourriture et à opter pour des régimes alimentaires encore moins équilibrés, avec, à plus ou moins long terme, des effets potentiellement désastreux sur leur état nutritionnel ainsi que sur leur santé. Au niveau des ménages, il est courant de voir les pauvres des pays en voie de développement consacrer 50 à 70 % de leur budget à l'alimentation, une grande partie de ce budget étant consacrée aux aliments de base. Par ailleurs, les pauvres ont habituellement des régimes alimentaires particulièrement monotones. La majeure partie de leur apport calorique provient d'aliments de première nécessité et ils consomment peu de denrées d'origine animale, de fruits ou de légumes, riches en micronutriments essentiels.

En raison de leur situation économique, les ménages pauvres sont plus vulnérables aux changements des prix des produits alimentaires que les gens aisés mais l'importance de cette sensibilité varie selon les pays. Au Bangladesh, les ménages pauvres consacrent au riz 30 % de leurs dépenses totales et 48 % de leurs dépenses alimentaires totales, ce qui leur laisse peu de marge de manœuvre. Au Vietnam, la majorité des pauvres se retrouvent en zones rurales mais, le système foncier étant relativement équitable, les effets défavorables de la hausse des prix du riz dans les campagnes vietnamiennes sont largement compensés par les revenus croissants que les ménages tirent de leur production de riz. En revanche, au Malawi, en Zambie et dans la plupart des pays d'Amérique centrale, la hausse des prix du maïs affecte de manière défavorable les pauvres des zones tant urbaines que rurales, parce que même dans les régions rurales, les pauvres ont tendance à être des consommateurs nets de maïs. Au Nigéria, les pauvres et même les ménages à revenu intermédiaire inférieur consomment davantage de manioc et d'ignames et moins de viande, de riz et de maïs, en raison de l'augmentation de leurs prix. Globalement, si les prix continuent à grimper, les pauvres vont être confrontés à une détérioration de la qualité de leur régime alimentaire et de leur apport en micronutriments, et les plus pauvres verront en plus décroître leur apport calorique.

La hausse des prix provoque non seulement une détérioration des régimes alimentaires mais érode également de façon significative le pouvoir d'achat des ménages. Cette perte affecte l'achat d'autres produits et services essentiels pour la santé et le bien-être des membres du ménage, comme le chauffage, l'éclairage, l'eau, l'assainissement, l'éducation, et les soins de santé, chacun d'entre eux représentant des facteurs importants dans la nutrition. Le choix des mécanismes d'adaptation que les ménages pauvres adopteront déterminera en fin de compte la sévérité de l'impact à court, moyen et long terme de la hausse des prix alimentaires sur leurs moyens de subsistance et le bien-être de leurs membres. De même, leur accès aux programmes dits de « filets de sécurité » et aux autres régimes de protection sociale sera également un élément clé du niveau de

souffrance qu'ils endureront. Les filets de sécurité productifs, qui combinent transferts sociaux et production, tels que les travaux publics, n'atteignent toujours qu'une petite partie de la population la plus pauvre dans de nombreux pays. En Éthiopie par exemple, le programme de filet de sécurité qui atteint 8 millions de personnes, couvre environ 25 % des pauvres. Au Bangladesh, où 25 % de la population est ultra-pauvre, seuls 7 % environ de la population a accès à la protection sociale ou aux programmes de filets de sécurité.

Les gens ne se contentent plus de supporter de façon passive l'inflation des prix des produits alimentaires, ils participent de plus en plus à des manifestations et à des émeutes. Si les plus pauvres souffrent en silence pendant un certain temps, la classe moyenne a, elle, habituellement la capacité de s'organiser, de faire pression et de protester dès le départ. Entre le début de l'année 2007 et mai 2008, 30 pays¹² ont connu une agitation sociale liée à la flambée des prix alimentaires. L'inflation des prix est devenue un problème politique et sécuritaire sensible.

IV. Actions stratégiques proposées

La complexité des causes de la crise alimentaire et agricole exige une réponse exhaustive. La situation appelle un pacte international pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, portant sur des actions aux niveaux mondial, régional et national, composées chacune d'éléments à court et à long terme nécessitant un séquençage adéquat. Les actions proposées ici découlent de précédentes analyses des causes et conséquences de la montée des prix et ont pour but de prendre en compte la souffrance aiguë des plus pauvres et les carences stratégiques passées et présentes qui ont provoqué et accéléré cette crise.

Les signes patents de la crise sont les augmentations drastiques des prix et les émeutes. Cette « information » ne suffit cependant pas pour déterminer des actions stratégiques efficaces. Les gouvernements et les populations affectées doivent être informés des causes et des conséquences de la situation actuelle et émergente. Les derniers développements ont mis en évidence l'importance des systèmes d'information sur l'alimentation. Des mécanismes de surveillance appropriés, aux niveaux mondial, régional et national, devraient aider à fournir de meilleures réponses. Ces informations doivent être mises à la disposition des décideurs de façon régulière et pas seulement lorsqu'un problème est réellement devenu grave. Même si l'urgence de la situation alimentaire actuelle ne permet pas aux décideurs d'attendre pour agir que des systèmes mondiaux d'information aient été établis, une coordination de la collecte et du partage de l'information reste nécessaire pour faciliter l'action.¹³

Quoique la situation actuelle pose des défis stratégiques sur plusieurs fronts, des actions efficaces et cohérentes peuvent être entreprises pour aider les personnes vulnérables à travers l'aide

¹² Argentine, Bangladesh, Burkina Faso, Cameroun, Chine, Côte d'Ivoire, Égypte, Éthiopie, Guinée, Haïti, Honduras, Inde, Indonésie, Italie, Jordanie, Madagascar, Malaisie, Mauritanie, Mexique, Maroc, Mozambique, Pakistan, Philippines, Sénégal, Somalie, Afrique du Sud, Trinidad et Tobago, Royaume Uni, Ouzbékistan et Yémen.

¹³ Ces systèmes de surveillance incluent les informations de base sur la consommation alimentaire, telles que la prévalence des populations forcées à passer de trois repas par jour à deux ou un seul ; des comptes standardisés par ménage (par groupes de ménages urbains et ruraux et catégories de revenu) qui peuvent être utilisés pour évaluer les chocs sur les prix et les revenus ; l'information sur le rapport poids/taille des enfants, qui permet de repérer des problèmes déjà aigus ; et les prévisions de récoltes et d'évolution des stocks.

humanitaire, le commerce, l'investissement et des politiques de protection sociale. Pour fonctionner, certaines de ces actions requièrent une coordination internationale, y compris une prise en charge par le G8+5.¹⁴

Compte tenu de l'urgence de l'aide à apporter aux personnes et aux pays dans le besoin, les actions stratégiques suggérées ici sont classées en deux séries : un train d'actions d'urgence à entreprendre immédiatement, et un train d'actions de résilience à programmer maintenant, mais dont l'impact ne se fera sentir qu'avec le temps. Il ne s'agit pas de confondre l'agenda politique mondial du développement avec la réponse nécessaire à la crise actuelle des prix alimentaires, mais des actions promettant un impact à plus long terme sont néanmoins tout à fait pertinentes. Se concentrer sur le seul traitement à court terme de la crise ne résoudra pas le problème de fond et n'apportera pas la résilience nécessaire au système alimentaire.

Cette approche conduit à huit actions majeures, dont chacune requiert une attention immédiate mais dont les impacts sur la pauvreté, l'agriculture et l'économie dans son ensemble diffèrent dans le temps, de l'immédiat au long terme. La première série d'actions — le train d'actions d'urgence — répond au besoin immédiat d'une assistance alimentaire et d'une meilleure disponibilité de la nourriture. La seconde série — le train d'actions de résilience — répond au besoin de construire un système alimentaire plus résilient capable de faire face aux défis actuels et futurs.

Les huit actions stratégiques proposées sont les suivantes :

A. Le train d'actions d'urgence

1. Étendre le champ des réponses d'urgence et de l'assistance humanitaire. Une réponse mondiale d'urgence doit comprendre l'accroissement des ressources des organismes humanitaires. L'état mondial de préparation à agir sur la crise des prix alimentaires doit être amélioré. Les organismes nationaux d'aide d'urgence sont généralement aptes à répondre aux catastrophes naturelles et aux urgences humanitaires complexes, mais pas à des désastres au développement aussi lents que cette crise des prix. Ce fonctionnement doit être amélioré. Les organismes d'urgence doivent adopter un système de signaux d'alarme leur permettant de réagir rapidement lors de crises semblables à la crise actuelle. Il leur faut investir davantage dans la réactivité et mobiliser leurs capacités souvent importantes pour surveiller et assister des populations cibles. Ces organismes nationaux doivent également collaborer avec les organisations qui traitent les problèmes chroniques liés à l'alimentation, l'agriculture et la nutrition au niveau national, de manière similaire à l'effort actuel des Nations Unies pour améliorer la coopération mondiale contre la faim, avec le rôle important du Programme alimentaire mondial (PAM). Étant donné la nature de cette crise des prix, les décideurs doivent porter toute l'attention voulue à la pauvreté urbaine. Les transferts d'argent ou de nourriture doivent être développés et viser les plus pauvres,

avec une attention spéciale portée à la nutrition dans la petite enfance, aux régions en détresse, à la fourniture aux enfants scolarisés de repas à emporter à la maison, et aux projets « nourriture ou argent contre travail ». Les organisations non gouvernementales (ONG) et de la société civile ont un rôle important à jouer.

Que peut-on attendre de ces actions ? Des transferts ciblés protègeront les niveaux de consommation alimentaire des personnes concernées par les programmes existants. L'augmentation des financements devrait empêcher toute nouvelle détérioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et augmenter le degré de préparation à l'urgence.

Qui seront les acteurs clés ? L'ONU, les bailleurs de fonds (pour le financement), les organisations humanitaires, les ONG et les organisations de la société civile.

Où cette action est-elle la plus pertinente ? Afrique subsaharienne, Asie, Amérique centrale et Caraïbes

2. Lever les interdictions appliquées aux exportations agricoles.

Les interdictions d'exportation agricole dans les pays en voie de développement ont créé une nouvelle arène de la politique commerciale (voir section 2.4). Les gouvernements ont une préférence légitime pour l'intérêt de leurs concitoyens. Ne nous berçons cependant pas d'illusions : le problème des interdictions d'exportations agricoles ne peut pas se traiter pays par pays. Bien que la nouvelle vague de restrictions à l'export interpelle avec urgence l'attention internationale, ce problème ne doit pas être ajouté au Cycle de Doha de l'OMC. Il devrait, au contraire, donner lieu à un forum ad hoc d'acteurs mondiaux négociant suivant un code de conduite et dans un esprit de construction d'une confiance mutuelle. Au grand minimum, les exportations à des fins humanitaires devraient être rouvertes immédiatement, avant même la tenue d'un tel forum.

Que peut-on attendre de ces mesures ? La levée des interdictions à l'export stabilisera les prix des céréales, réduira le niveau des prix d'au moins 30 %¹⁵ et renforcera l'efficacité de la production agricole.

Qui seront les acteurs clés ? Le G8+5 et les organisations subrégionales

Où cette action est-elle la plus pertinente ? Impact mondial ; Asie, Afrique sub-saharienne et Amérique centrale.

3. Lancer des programmes de production alimentaire à impact rapide dans des zones clés.

Agir à court terme pour promouvoir la croissance agricole nécessite de faciliter l'accès des petits agriculteurs aux semences, aux engrains et aux crédits

¹⁴ Il s'agit du Groupe des huit pays (Canada, France, Allemagne, Italie, Japon, Russie, Royaume Uni et USA), et des cinq principaux pays émergents (Brésil, Chine, Inde, Mexique et Afrique du Sud).

¹⁵ Ces résultats IFPRI obtenus à partir du modèle MIRAGE doivent être considérés comme une estimation prudente. Les modèles IFPRI ne prennent en compte ni la spéculation au-delà et au-dessus des fondamentaux du marché, ni l'impact de l'augmentation des prix sur les changements quantitatifs dans un marché international en fort rétrécissement.

— en d'autres termes, le train de mesures traditionnelles de la « Révolution verte » (voir section 2.3). Aujourd'hui, de bonnes semences pour l'agriculture non irriguée, spécialement en Afrique, sont essentielles à l'accroissement de la production. Pour leur production agricole, les petits exploitants doivent en outre avoir accès à des programmes d'approvisionnement pratiquant des prix minimum garantis alignés sur ceux du marché international à long terme.¹⁶ Soigneusement subventionnés, les programmes de semences, engrains, irrigation, électricité et eau doivent inclure dès le début le secteur privé et faciliter le passage d'un programme initial « de catastrophe » à des mécanismes basés sur le marché. Ce type de programmes subventionnés doit se concentrer sur les pays les moins développés et se limiter à eux. Le calendrier de mise en œuvre des actions est crucial pour pouvoir offrir un stimulus rapide au secteur de la petite entreprise liée à l'agriculture. La banque et la finance sont des facteurs clés de succès. Ces programmes à court terme devraient comporter des stratégies de sortie bien définies et diffusées.

En plus d'être rapide, la réponse de la production doit largement favoriser l'augmentation des rendements à l'extension spatiale (voir section 2.3). Les programmes non axés sur les ressources agricoles dans les pays industrialisés, sauf dans des zones de conservation bien définies, doivent être clôturés là où cela n'a pas encore été fait.

Que peut-on attendre de ces mesures ? Des programmes à impact rapide sur la production devraient relancer la croissance agricole à court terme, créant des opportunités de revenus pendant la crise, et faire baisser les prix.

Qui sont les acteurs clés ? Les bailleurs de fonds, des organisations régionales telles que l'Union africaine et le Nouveau partenariat pour le développement africain (NEPAD), les ONG et des organisations de la société civile.

Où cette action est-elle la plus pertinente ? Afrique subsaharienne et certains pays asiatiques ciblés.

4. Modifier les politiques en matière de biocarburants. Une série de mesures doivent être envisagées pour rendre à l'alimentation et au fourrage une grande partie des céréales actuellement utilisées pour le carburant. Ces mesures incluent le gel de la production de biocarburant aux niveaux actuels, sa réduction, ou l'imposition d'un moratoire sur les biocarburants issus des céréales et des oléagineux (autrement dit, suspendre temporairement l'utilisation des céréales pour la production de biocarburant) jusqu'à ce que les prix redescendent à un niveau raisonnable compatibles avec l'offre et la demande à long terme. Un tel moratoire a un coût ; il peut exiger d'indemniser des investisseurs poussés dans ce

secteur en expansion rapide par les politiques actuelles. En même temps, un plus grand soutien devrait être accordé au développement des technologies bioénergétiques qui ne font pas concurrence aux cultures de denrées.

Que peut-on attendre de ces mesures ? Un moratoire sur les biocarburants dérivés des céréales débloquera rapidement les céréales et oléagineux pour l'usage alimentaire. Cette mesure pourrait faire baisser les prix du maïs d'environ 20 % et, en conséquence, les prix du blé d'environ 10 %.¹⁷ Des réductions de prix pourraient également provenir du retrait des obligations de mélange, des tarifs d'importation et des subventions aux biocarburants mélangés, aux USA et en Europe.

Qui sont les acteurs clés ? Les pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) et d'autres qui ont opté en masse pour les biocarburants dérivés des céréales et oléagineux.

Où cette action est-elle la plus pertinente ? Impact mondial ; Asie, Afrique subsaharienne et Amérique centrale.

B. Le train d'actions de résilience

5. Calmer les marchés en mettant en place une réglementation de la spéculation orientée vers le marché, des stocks de céréales publics partagés, un financement renforcé des importations alimentaires, et une aide alimentaire fiable. La spéculation est d'abord une conséquence, non une cause, de la crise des prix. C'est pourquoi une sur-réglementation et police du marché sont des réponses inappropriées. Cependant une surveillance globale et des mesures de régulation telles que le suivi des capitaux spéculatifs ou la limitation des marchés à terme¹⁸ devraient permettre de refréner une spéculation excessive sur le marché des denrées agricoles.

Les tensions actuelles du marché ne permettent pas d'accumuler un stock mondial de céréales suffisant pour calmer les marchés. Les denrées supplémentaires nécessaires font défaut. Des accords sur la mise en commun de portions fixes des stocks nationaux au niveau régional ou mondial semblent néanmoins possibles. Un ensemble coordonné d'engagements formels des principaux pays producteurs à constituer une réserve modeste de céréales (et à puiser de façon coordonnée dans cette réserve en cas d'urgences régionales, quand les prix augmentent bien au-delà de ce qu'indiquent les fondamentaux du marché) doit être établi aux niveaux mondial et régional. Un réseau mondial de renseignement permettra de fournir de l'information à la gestion de ces réserves internationales coordonnées.

La Convention pour l'aide alimentaire devra être renégociée et réformée, les fournitures actuelles de céréales et

¹⁶Cet approvisionnement ne doit pas impliquer un soutien des prix de type protectionniste, mais plutôt l'assurance de prix stables.

¹⁷Ces estimations sont prudentes ; dans un marché tendu la baisse des prix sera plus forte.

¹⁸Les décideurs politiques devraient poser des limites supérieures aux positions commerciales, en accroissant les dépôts de garantie requis pour diminuer le volume du capital spéculatif.

les engagements financiers devront être amplifiés. Comme option d'accompagnement, des facilités de financement pourront être accordées par le Fonds monétaire international (FMI) pour soutenir les importations des pays en état d'urgence alimentaire.

Que peut-on attendre de cette initiative ? La mise en commun de stocks publics mondiaux ou régionaux, accompagnée de facilités de financement des importations, permettra aux pays ayant les plus gros déficits alimentaires dans une région donnée, d'avoir accès à des denrées alimentaires à des prix raisonnables et stables en temps de crise. Elle aidera en outre à contenir les attentes spéculatives qui alimentent l'augmentation des prix durant les mouvements de hausse. Mais ces réserves ont un coût, qui dépendra de leur taille et devra être soigneusement pesé par rapport à leurs retours potentiels.

Qui sont les acteurs clés ? Le FMI, les pays de l'OCDE, les organismes subrégionaux et les bourses du commerce.

Où cette action est-elle la plus pertinente ? Asie (pour le riz), Amérique latine, Afrique subsaharienne et Moyen-Orient.

6. Investir dans la protection sociale. Des initiatives complètes de protection sociale permettront de pallier les risques encourus par les plus pauvres à la suite de la réduction de l'accès à la nourriture provoquée par la hausse des prix (voir Section III). Une hiérarchie d'interventions de protection sociale appropriées inclura à la fois des actions protectrices, pour atténuer les risques à court terme, et des actions de prévention des conséquences négatives à long terme. L'introduction et la montée en puissance de ces interventions est complexe, comporte des coûts substantiels, et dépend d'une base de connaissances et de capacités.

Les programmes d'allocation conditionnelle des fonds, les systèmes de pensions, et les programmes pour l'emploi sont au cœur de ces actions protectrices. Ces programmes existent dans de nombreux pays à faible revenus et doivent être étendus. Là où de telles interventions n'existent pas, des programmes d'allocation ciblée des fonds devraient être introduits à court terme. Si les marchés alimentaires fonctionnent de façon médiocre ou sont absents, la fourniture d'aide alimentaire est préférable à celle de fonds.

La microfinance, qui inclut à la fois le crédit et l'épargne, est également recommandée pour permettre aux plus pauvres d'éviter des actions drastiques telles que la vente en catastrophe de leurs moyens de production, qui pourraient compromettre définitivement leurs futurs revenus potentiels. Le grand réseau mondial des institutions de microfinance doit envisager de répondre à la crise des prix en assouplissant temporairement les conditions de remboursement, pour satisfaire les besoins d'accès au crédit à la consommation alimentaire et éviter le surendettement.

Des programmes préventifs en faveur de la santé et de la nutrition, ciblés sur les groupes vulnérables de la population (comme les mères, les jeunes enfants et les personnes vivant avec le VIH/SIDA) devraient être renforcés et étendus pour assurer une couverture universelle. Cette mesure est essentielle

pour prévenir les conséquences à long terme de la malnutrition sur la santé et la productivité économique tout au long de la vie. En outre, des programmes d'alimentation à l'école peuvent jouer un rôle important dans l'augmentation des inscriptions scolaires, la rétention des enfants à l'école et l'amélioration des résultats scolaires.

Les interventions devront être coordonnées avec les actions d'urgence mentionnées ci-dessus (action 1). La plupart de ces actions doivent être entreprises au niveau national, mais de nombreux pays ne disposent pas des ressources pour les mettre en œuvre. Les bailleurs de fonds doivent augmenter leur soutien à ces programmes, en conjonction avec une saine révision de la dépense publique.

Que peut-on attendre de ces mesures ? Elles peuvent permettre de prévenir les conséquences néfastes à long terme de la malnutrition infantile, de protéger les biens des plus pauvres, et de maintenir les taux de participation scolaire.

Qui sont les acteurs clés ? L'ONU, les gouvernements nationaux, les bailleurs de fonds, les ONG et les organisations de la société civile.

Où cette action est-elle la plus pertinente ? Asie, Amérique latine, Afrique subsaharienne, Afrique du Nord et Moyen-Orient.

7. Augmenter l'échelle des investissements en faveur d'une croissance agricole soutenue. Pour transformer la crise en une opportunité pour les agriculteurs de développer une résilience aux futures crises alimentaires, il faut passer de manière urgente à des investissements à long terme en faveur d'une croissance agricole durable. Ces investissements sont particulièrement nécessaires lorsqu'on considère la pression qui commence à être exercée sur l'agriculture par le changement climatique, et qui risque de pérenniser la crise actuelle. Les investissements en faveur d'une croissance agricole durable incluent des dépenses publiques accrues dans l'infrastructure rurale, les services, la recherche agricole, la science et la technologie.

Des mécanismes novateurs d'assurance des cultures doivent être introduits et testés à plus grande échelle. Les technologies de l'information, de meilleures données météorologiques, et les retours importants attendus des assurances rendent l'innovation en ce domaine plus faisable.

Les pays développés doivent faciliter le partage de l'innovation agricole et de la recherche en matière d'amélioration de la productivité et de transformation de la petite exploitation agricole. Le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR) renforcé a un rôle clé à jouer dans l'expansion des systèmes de recherche agricole nationale et mondiale centrés sur les petits exploitants agricoles.

L'augmentation récente des investissements agricoles en Chine et en Inde, par exemple, doit être poursuivie à grande échelle. De même, les dirigeants africains doivent respecter leur engagement d'allouer dès que possible 10 % de leurs budgets à l'agriculture, de manière à réaliser une croissance agricole cruellement nécessaire, afin d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté et de lutte contre la faim.

La réponse nécessaire en matière d'offre n'est pas seulement une affaire d'expansion de la production au niveau des exploitations, elle doit englober l'ensemble de la chaîne alimentaire, et attribuer un rôle clé aux acteurs du secteur privé de l'industrie alimentaire de la transformation et de la vente au détail. Cela implique une approche nouvelle, et beaucoup plus ample, de la responsabilité sociétale des entreprises.

Que peut-on attendre de ces mesures ? Ces investissements seront payants non seulement en termes de croissance agricole, mais aussi en termes de réduction de la pauvreté, à la fois dans les zones rurales et urbaines, à travers l'accroissement de la production et de l'emploi, et la réduction des prix alimentaires.

Qui sont les acteurs clés ? Les bailleurs de fonds, les organisations régionales, les pays de l'OCDE, les fondations, et le secteur privé.

Où cette action est-elle la plus pertinente ? Asie, Afrique subsaharienne et Amérique latine.

8. Mener à bonne fin le Cycle de Doha de l'OMC. En ces temps de hausse des prix alimentaires, l'achèvement du Cycle de Doha est plus nécessaire que jamais pour renforcer la réglementation du commerce. Un monde confronté à une offre insuffisante et à des fluctuations régionales et spécifiques aux pays, a besoin de plus d'options d'échanges et non l'inverse.

Il devrait être plus facile pour les gouvernements d'accepter de baisser les tarifs agricoles lorsque les prix du marché, en particulier ceux des marchandises sensibles, sont élevés. Lorsque les prix alimentaires mondiaux sont élevés, il n'est pas utile de fournir un soutien national ou des subventions à l'exportation importantes aux agriculteurs dans les pays développés. L'UE a déjà éliminé les droits de douane sur les céréales, mais elle n'a pas encore diminué ses tarifs consolidés (bound tariffs), ce qui signifie qu'il n'existe aucune certitude sur ces niveaux à long terme. De même, les agriculteurs américains s'accrochent à des taux d'intérêt bas et à des programmes de paiements anticycliques, bien qu'il soit probable qu'ils n'en bénéficieront guère dans les années à venir. Les décideurs politiques des pays développés veulent conserver leurs options ouvertes en cas de chute des prix. La situation alimentaire actuelle devrait pourtant être considérée comme une opportunité d'introduire des changements majeurs dans les négociations agricoles portant sur l'accès au marché, le soutien étatique et les aides à l'exportation.

Que peut-on attendre de ces mesures ? Si ces opportunités se réalisent, elles conduiront à un marché plus ouvert et équitable, à une utilisation plus efficace des ressources, et à un bien-être accru des populations dans les pays en développement. Elles auront également un effet stabilisateur sur les prix agricoles et aideront à prévenir les crises futures.

Qui sont les acteurs clés ? Les pays de l'OMC et de l'OCDE

Où cette action est-elle la plus pertinente ? Impact mondial ; Asie, Afrique subsaharienne et Amérique latine

V. Mobilisation des ressources et mise en œuvre

Les avantages humains, économiques, politiques et sécuritaires des actions proposées sont énormes et peuvent difficilement être mesurés en termes monétaires. Cette note ne cherche donc pas à compiler les coûts de ces actions nécessaires. Les engagements pris à ce jour par les agences internationales — aussi importants et significatifs qu'ils puissent être — sont très en deçà des besoins, en particulier en ce qui concerne les actions présentées dans le « train d'actions de résilience ».

Investir dans ces actions nécessite des ressources internationales supplémentaires et une réallocation des ressources au niveau national. Un surcroît d'assistance internationale au développement est nécessaire pour exécuter ces actions dans les pays à faibles revenus, qui n'ont ni la capacité de mise en œuvre suffisante, ni les ressources nécessaires aux transferts vers les pauvres et aux investissements. D'où pourraient venir ces ressources supplémentaires ? On peut envisager quatre domaines où des ressources pourraient être mobilisées :

1. Un appel éthique à partager leur nouvelle richesse avec les plus pauvres doit être adressé aux pays largement bénéficiaires du boom des produits de base. Même si cette démarche est en partie un appel à la charité, elle est aussi un sain investissement à long terme. Ces privilégiés incluent non seulement les pays riches en pétrole et en ressources minières, mais aussi ceux dotés d'un riche potentiel d'exportation agricole.
2. La communauté des pays riches bailleurs de fonds — traditionnels et nouveaux — doit accroître son assistance en faveur du développement agricole, alimentaire et nutritionnel suivant le calendrier d'action décrit.
3. Dans les pays affectés par la crise — même les pays à bas revenus — des réallocations budgétaires et une taxation progressive directe ou indirecte appropriée permettront de financer une atténuation de l'impact de la crise des prix sur les plus pauvres.
4. La plupart des besoins d'investissement dans l'agriculture nécessiteront une mobilisation du secteur financier privé, y compris à travers une extension de l'activité bancaire dans les zones rurales, qui nécessitera par un soutien additionnel des financements publics.

La mise en œuvre des actions proposées nécessite une coopération mondiale et régionale. La responsabilité finale de cette réponse à la flambée des prix reste cependant au niveau national. Du fait de la diversité des situations nationales, ce sont les pays eux-mêmes qui devront élaborer et s'approprier les programmes, et être redevables de leur saine mise en œuvre. En particulier, l'attribution des priorités et le séquençage des opérations au niveau national seront cruciaux pour une mise en œuvre réussie de ces huit actions stratégiques.

La configuration organisationnelle actuelle de l'agriculture, de l'alimentation et de la nutrition au niveau international a échoué à prévenir la crise. Une nouvelle architecture internationale de la gouvernance de l'agriculture, l'alimentation et la nutrition doit être mise en place pour assurer l'efficacité de la mise en œuvre de ces initiatives, et en particulier de leurs composantes liées aux biens

publics internationaux.¹⁹ Cette nouvelle architecture doit explicitement engager les nouveaux acteurs du système alimentaire mondial — le secteur privé et la société civile, y compris les grandes fondations — aux côtés des gouvernements nationaux et des organisations internationales, telles que les agences de l'ONU. L'une des approches possibles pourrait être d'établir une superstructure (par exemple un comité sous l'égide de l'ONU) pour piloter le changement en coordonnant les institutions spécialisées existantes et leurs partenaires.

Les pays assumant un rôle de chef de file dans le système agricole mondial — qui aujourd'hui ne se limitent plus aux États-Unis et à l'Europe mais comprennent le Brésil, la Chine, l'Inde et d'autres — doivent s'impliquer. En effet, le leadership peut tout aussi bien être assuré par des pays en développement que par les plus grands.

Au sein des gouvernements, des réseaux plus structurés pourront être constitués entre les institutions. Cette démarche est en cours dans certains domaines, tels que la santé publique, mais ce n'est pas encore le cas de l'alimentation, l'agriculture et la nutrition. L'objectif est de constituer des réseaux gouvernementaux novateurs et de renforcer les systèmes intergouvernementaux de prise de décision dans ces domaines.

Une réforme de la gouvernance dans l'agriculture, l'alimentation et la nutrition doit être mise à l'ordre du jour dans le cadre du « train d'actions de résilience », mais l'urgence de la situation ne permet pas aux décideurs d'attendre une telle réforme.

Une action aux niveaux mondial et national est aujourd'hui nécessaire, à travers les mécanismes existants, des initiatives spéciales coordonnées, et éventuellement un fonds spécial.

VI. Perspectives

La production agricole devra relever les défis posés par la croissance démographique continue, l'augmentation de la demande due à la hausse des revenus, et le changement climatique qui se profile à l'horizon. Sans une action immédiate et en profondeur, la crise actuelle des prix risque de préfigurer les événements des prochaines décennies. Les prix agricoles élevés exigent une réévaluation fondamentale de la production agricole et des ressources naturelles dont elle dépend, en particulier la terre et l'eau. Le défi sera de gérer sainement la transition vers une nouvelle économie de l'agriculture et du système alimentaire, de faciliter une offre et des prix stables constituant des incitations à long terme pour la production agricole, et d'aider à protéger les plus pauvres. La science joue un rôle clé dans cette transition sur le long terme. Même si la tendance des prix à long terme devrait commander librement l'évolution de l'allocation des ressources, il faudra prendre des mesures pour réduire la volatilité cyclique à court terme. Tous ces objectifs constituent un complexe programme à long terme. À la fin de la crise actuelle, les politiques ne pourront pas retourner à ce qu'elles sont aujourd'hui. Si elles le faisaient, la prochaine crise frapperait encore plus fort. ■

¹⁹ Voir Joachim von Braun et Nurul Islam, "Toward a New Global Governance System for Agriculture, Food, and Nutrition: What Are the Options?" dans *IFPRI Forum*, mars 2008.

Joachim von Braun est directeur général de l'IFPRI. **Akhter Ahmed** est chercheur senior attaché à la Division Consommation alimentaire et Nutrition de l'IFPRI. **Kwadwo Asenso-Okyere** est directeur de la Division ISNAR. **Shenggen Fan** est directeur de la Division Stratégie de développement et Gouvernance. **Ashok Gulati** est directeur en Asie de l'IFPRI (New Delhi). **John Hoddinott** est directeur-adjoint de la Division Consommation alimentaire et Nutrition. **Rajul Pandya-Lorch** est à la tête de l'Initiative Vision 2020 et chef de service au bureau du Directeur général de l'IFPRI. **Mark W. Rosegrant** est directeur de la Division Technologie de l'environnement et Production. **Marie Ruel** est directrice de la Division Consommation alimentaire et nutrition. **Maximo Torero** est directeur de la Division Marchés, Commerce et Institutions. **Teunis van Rheezen** est coordinateur IFPRI de l'Évaluation de l'impact et des partenariats. **Klaus von Grebmer** est directeur de la Division Communications.

Contributeurs et partenaires financiers

L'action de l'IFPRI dans les domaines de la recherche, du renforcement des capacités et de la communication est rendue possible grâce à l'appui financier de ses donateurs et partenaires. L'Institut remercie l'Allemagne, l'Australie, la Banque Mondiale, le Canada, la Chine, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Inde, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, les Philippines, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse pour leur contribution généreuse sous forme de fonds non réservés.

Imprimé sur papier non blanchi au chlore et fabriqué avec des pâtes de fibres obtenues à partir de produits agricoles renouvelables.

Copyright © 2008 International Food Policy Research Institute. Tous droits réservés. Ce document peut être partiellement reproduit sans autorisation expresse, mais en mentionnant que les extraits proviennent de l'IFPRI. Pour obtenir une autorisation de réimpression, veuillez écrire à IFPRI-copyright@cgiar.org.