



## Enseignements tirés de la crise alimentaire mondiale de 2006-2008

Les événements (et leurs causes) qui ont secoué les marchés mondiaux des produits alimentaires entre 2006 et 2008 (et plus récemment, en 2010 et 2011) ont donné lieu à d'innombrables débats. La publication «Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO» passe ces événements en revue<sup>40</sup>. Mais le degré auquel les variations des cours mondiaux sont transmises aux marchés intérieurs représente une question fondamentale dans la mesure où ni les agriculteurs ni les consommateurs n'interagissent directement avec les marchés mondiaux. En d'autres termes, les incidences des cours mondiaux (en termes à la fois de niveau et de volatilité) sur la pauvreté et la sécurité alimentaire sont modulées par le mécanisme de transmission des prix. La présente section du rapport examine plus particulièrement l'évolution des prix sur les marchés intérieurs pendant la crise alimentaire mondiale de 2006-2008.

### ■ Comment les prix des principales denrées alimentaires évoluent-ils depuis 2006 sur les marchés intérieurs?

#### Message clé

Les prix sur les marchés intérieurs ont considérablement augmenté dans la plupart des pays pendant la crise alimentaire mondiale; seuls quelques grands pays qui ont été capables de s'isoler des marchés mondiaux ont fait exception. Toutefois, le protectionnisme commercial a eu pour conséquence une hausse des prix et de la volatilité sur les marchés internationaux, suscitant une envolée des prix sur les marchés des petits pays dépendant des importations plus importante qu'elle n'aurait dû l'être.

Le monde a été secoué par une envolée des cours du riz, du blé et du maïs sur les marchés internationaux pendant la crise alimentaire de 2006-2008. Dans la plupart des cas, la flambée des prix sur les marchés internationaux a entraîné une augmentation substantielle des prix sur les marchés

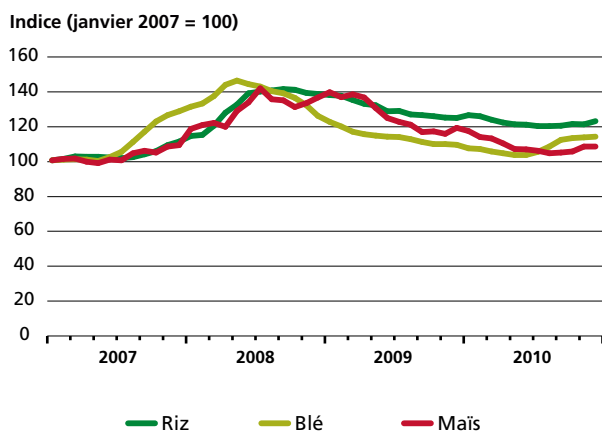
intérieurs, sauf dans certains pays (voir «Quelle a été l'influence des politiques commerciales sur la transmission des prix?»). En juillet 2008, les prix du riz, du blé et du maïs sur les marchés intérieurs étaient, en moyenne sur tous les pays, de quelque 40 pour cent supérieurs (en valeur constante) à leur niveau de janvier 2007 (figure 5). D'autres études ont aussi conclu que les cours mondiaux s'étaient fortement répercutés sur les marchés intérieurs pendant la crise<sup>41</sup>. Souvent faible en temps normal, la transmission des prix a été plus marquée pendant la crise alimentaire mondiale<sup>42</sup>.

Si l'on utilise les moyennes annuelles, en 2008, les prix sur les marchés intérieurs (en valeur constante) du même échantillon de pays que celui de la figure 5 étaient en moyenne de 28 pour cent, 26 pour cent et 26 pour cent supérieurs aux prix de 2007, respectivement pour le riz, le blé et le maïs. Ces hausses, quoique nettement inférieures aux variations observées sur les marchés mondiaux, ont certainement eu des incidences non négligeables sur le pouvoir d'achat des pauvres. Dans des pays tels que le Bangladesh, le Malawi et le Viet Nam, les pauvres consacrent souvent 35 pour cent, voire davantage, de leurs revenus à l'achat des denrées alimentaires de base. Étant donné que l'alimentation représente quelque 70 pour cent des dépenses totales pour le quintile le plus bas (voir la figure 4), les aliments de base représentent la moitié environ des dépenses alimentaires totales pour les 20 pour cent les plus pauvres de la population. Par conséquent, en 2008, les consommateurs pauvres qui ne produisaient pas d'aliments de base ont vu leurs revenus réels décliner de quelque 9 pour cent (soit la part du budget, c'est-à-dire 35 pour cent, multipliée par les quelque 26 pour cent de hausse des prix). Comme on pouvait s'y attendre, la volatilité moyenne des prix sur les marchés intérieurs a aussi augmenté pendant la crise, atteignant un pic pour les trois céréales en 2008 (figure 6).

Après l'effondrement des cours mondiaux des céréales au deuxième semestre de 2008, les prix sur les marchés intérieurs ont commencé à fléchir dans la plupart des pays. Au deuxième trimestre de 2010, les prix sur les marchés intérieurs (en valeur constante) avaient généralement

FIGURE 5

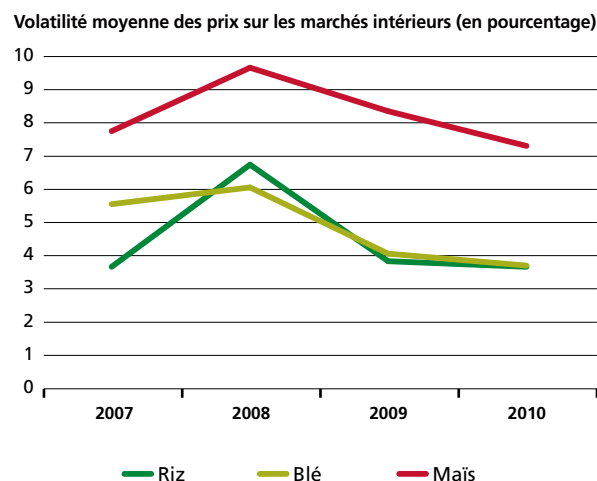
Les prix du riz, du blé et du maïs sur les marchés intérieurs ont considérablement augmenté pendant la crise



Note: Le graphique montre les tendances moyennes, en valeur constante, des prix du riz, du blé et du maïs sur les marchés intérieurs de plusieurs pays, de janvier 2007 à décembre 2010. Le prix sur les marchés intérieurs est fixé à 100 en janvier 2007 pour tous les pays, et la valeur de l'indice pour les mois suivants est égale à la valeur moyenne de l'indice entre tous les pays. Les indices des prix du riz, du blé et du maïs sur les marchés intérieurs concernent respectivement 42, 27 et 34 pays, et couvrent tous les pays pour lesquels des données étaient disponibles au moment de la rédaction.

FIGURE 6

La volatilité des prix du riz, du blé et du maïs sur les marchés intérieurs a atteint un pic en 2008



Note: La volatilité des prix sur les marchés intérieurs est mesurée par l'écart type du logarithme de  $(P/P_{t-1})$ , en utilisant des données mensuelles. Les pays considérés sont les mêmes que dans la figure 5.

Source des données brutes: Système mondial d'information et d'alerte rapide de la FAO.

retrouvé leur niveau de janvier 2007 pour le blé et le maïs. En revanche, les prix du riz sur les marchés intérieurs restaient légèrement plus élevés, puisqu'ils étaient en moyenne de 20 pour cent supérieurs à ceux de janvier 2007. Le modèle de variation des prix des céréales sur les marchés intérieurs était donc calqué sur celui des marchés mondiaux,

puisque les cours mondiaux du riz ont subi leur plus forte hausse entre janvier 2007 et le deuxième trimestre de 2010.

Pendant le deuxième semestre de 2010 et le premier semestre de 2011, toutefois, les cours mondiaux du blé et du maïs ont doublé pour plusieurs raisons: une mauvaise récolte de blé en Fédération de Russie, suivie d'une interdiction d'exportation, et de mauvaises conditions de culture pour le maïs aux Etats-Unis, conjuguées à un affaiblissement du dollar. Il est à noter que les cours mondiaux du riz sont restés beaucoup plus stables pendant cette période. La transmission de ces chocs aux marchés intérieurs a varié d'un pays à l'autre, mais il est encore trop tôt pour tirer des conclusions générales. Dans la section suivante, le rapport décrit les conditions dans lesquelles les chocs des cours mondiaux se sont répercutés sur les pays, ainsi que la façon dont le commerce peut atténuer les incidences des brusques fluctuations de l'offre intérieure sur la volatilité des prix.

### ■ Quelle a été l'influence des politiques commerciales sur la transmission des prix?

#### Message clé

Les pratiques commerciales restrictives peuvent protéger les marchés intérieurs de la volatilité des marchés mondiaux, mais aussi entraîner un accroissement de la volatilité en cas de choc du côté de l'offre intérieure. La volatilité des prix intérieurs est souvent imputable à l'imprévisibilité des politiques gouvernementales plutôt qu'aux fluctuations des prix sur les marchés mondiaux.

La transmission des prix des marchés mondiaux aux marchés intérieurs est influencée par plusieurs facteurs, notamment les coûts de transport, le degré d'autosuffisance des pays, les taux de change et les chocs intérieurs. Mais les politiques commerciales constituent sans doute le facteur le plus déterminant de la mesure dans laquelle les chocs des cours mondiaux se répercutent sur les marchés intérieurs. La plupart des pays en développement ont mis en œuvre des politiques commerciales interventionnistes pendant la crise alimentaire mondiale, puisque 55 pays au moins y ont recouru pour atténuer les incidences de la crise alimentaire mondiale de 2006-2008<sup>43</sup>.

En particulier, le facteur qui influence le plus la transmission des prix est le degré auquel le gouvernement fixe le volume du commerce (exportations ou importations) au lieu d'en laisser le soin au secteur privé. Le contrôle des pouvoirs publics peut être appliqué d'une façon soit officielle, par le biais d'un quota fixe, soit non officielle, par le biais d'une détermination ad hoc des quotas qui varie selon les événements extérieurs. Les quotas d'exportation sont susceptibles de limiter la transmission des hausses des cours mondiaux sur les marchés intérieurs, tandis que les quotas d'importation peuvent freiner la transmission des baisses très accusées des cours mondiaux.

Par exemple, pendant la crise alimentaire mondiale de 2006-2008, les prix du riz et du blé sont restés très stables sur les marchés intérieurs de la Chine, de l'Inde et de l'Indonésie, en raison du contrôle des exportations par les pouvoirs publics (voir la figure 7 pour la Chine)<sup>44</sup>. Ces contrôles existent même en temps normal et n'ont pas été mis en place spécifiquement pour faire face à la crise. Il est important de noter qu'en Chine, alors que les contrôles commerciaux ont effectivement bloqué la transmission des turbulences des marchés mondiaux, le pays a conservé une politique commerciale relativement ouverte, dans la mesure où le prix du riz sur le marché intérieur est resté la plupart du temps similaire au cours mondial – le gouvernement n'impose pas systématiquement que le prix du riz sur le marché intérieur soit supérieur ou inférieur au cours mondial. En revanche, le prix du soja sur le marché intérieur chinois a bondi en 2007 et 2008, parce que le gouvernement ne contrôle pas le commerce de ce produit (figure 8). De plus, la Chine importe une grande partie du soja qu'elle consomme si bien que les restrictions à l'exportation auraient été sans objet.

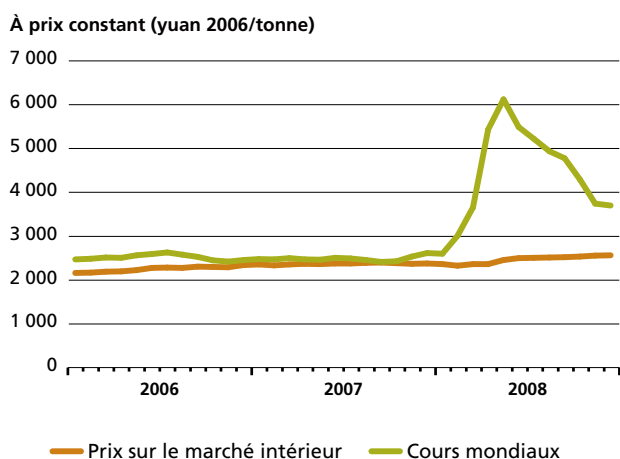
Bien entendu, les mesures de contrôle du commerce prises par les gouvernements ne débouchent pas toujours sur une meilleure stabilité et prévisibilité des prix (encadré 6). Le Malawi, par exemple, a encadré ses exportations de maïs en 2007/2008 et 2008/2009, mais l'offre intérieure n'a pas été suffisante pour assurer les exportations si bien que les prix sont montés en flèche sur les marchés intérieurs. En 2005, la Zambie a mal évalué l'offre intérieure en maïs et a délivré les autorisations d'importation avec du retard. Une fois que les autorisations ont été délivrées, la confusion a régné sur les tarifs d'importation à appliquer, suite à des désaccords entre différentes instances

gouvernementales. Une fois ce point clarifié, de nouvelles réglementations sanitaires et phytosanitaires ont été introduites, ce qui a exacerbé les incertitudes pour les négociants privés. Les retards accumulés ont compliqué la location des moyens de transport à un coût raisonnable parce que la plupart des camions disponibles dans la région avaient déjà été retenus à d'autres fins. Enfin, l'appel d'offres relatif aux importations est resté en suspens pendant plusieurs mois après que le gouvernement a annoncé la quantité de maïs qu'il importerait, ce qui a suscité de nouvelles interrogations quant au moment où les importations du gouvernement arriveraient sur le marché<sup>45</sup>. Tous ces facteurs ont rendu le climat très incertain pour les importateurs du secteur privé qui, en conséquence, ont importé beaucoup moins qu'ils ne l'auraient fait normalement. Le résultat net a été une flambée des prix sur les marchés intérieurs fin 2005 et début 2006 (une augmentation de 68 pour cent en neuf mois), alors même que les cours internationaux étaient stables (figure 9). La situation aurait été pire si le kwacha zambien ne s'était pas considérablement apprécié pendant cette période. Les exemples de ce type ne manquent pas<sup>46</sup>.

Les mesures de contrôle des volumes échangés ont des coûts, même si elles contribuent effectivement à stabiliser les prix sur les marchés intérieurs. En termes de pertes pour l'économie nationale, il y a des pertes de l'efficacité économique immédiate imputables au fait de ne pas laisser les prix du marché intérieur suivre les variations des cours mondiaux. À court terme, la réaction de l'offre est freinée et il y a un tassement des recettes tirées des exportations (toutefois, si les agriculteurs sont également protégés des baisses de prix, les mesures de contrôle du commerce sont parfois susceptibles de

FIGURE 7

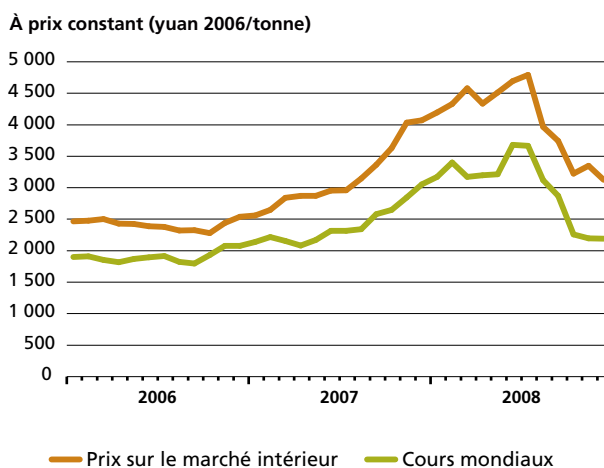
Le contrôle exercé par le gouvernement sur le commerce du riz a empêché la hausse des cours mondiaux de se répercuter sur le marché intérieur chinois pendant la crise alimentaire de 2006-2008



Source: C. Fang. 2010. How China stabilized grain prices during the global price crisis. Dans D. Dawe, ed. *The rice crisis: markets, policies and food security*. Londres, Earthscan et Rome, FAO.

FIGURE 8

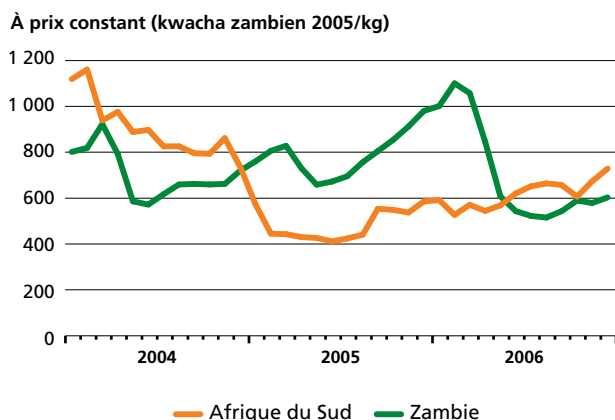
Le gouvernement chinois ne contrôle pas le commerce du soja et les prix sur le marché intérieur sont alignés sur les cours mondiaux



Source: C. Fang. 2010. How China stabilized grain prices during the global price crisis. In D. Dawe, ed. *The rice crisis: markets, policies and food security*. Londres, Earthscan et Rome, FAO.

FIGURE 9

En Zambie, le climat d'incertitude commerciale créé par les interventions du gouvernement sur le marché intérieur du maïs a provoqué une envolée du prix du maïs en 2005-2006, alors que les cours internationaux étaient stables



Note: Le prix du maïs blanc en Afrique du Sud sert de mesure indirecte du cours mondial, l'Afrique du Sud étant la principale source de maïs blanc de la région.  
Source des données brutes: FAO. Fonds monétaire international.

stimuler la réaction du côté de l'offre). Outre les pertes subies par l'économie nationale, les restrictions à l'exportation exacerbent la hausse et la volatilité des cours mondiaux, ce qui génère des coûts pour les autres pays.

L'autre grand outil des politiques commerciales, à savoir les tarifs d'importation et les taxes d'exportation, empêchera rarement les chocs des marchés mondiaux de se répercuter sur les marchés intérieurs à moins que les tarifs/taxes ne suivent les variations des cours mondiaux. Un tarif d'importation constant fera monter le niveau des prix des produits alimentaires sur les marchés intérieurs (tandis qu'une taxe d'exportation les fera baisser). Toutefois, si le secteur privé est libre de choisir la quantité qu'il importe à un tarif donné, les fluctuations des cours mondiaux seront souvent intégralement transmises aux prix des marchés intérieurs jusqu'à ce que les cours mondiaux ou les tarifs deviennent si élevés qu'ils prohibent toute importation.

Mais si les contrôles du commerce peuvent amortir la transmission des prix depuis les marchés internationaux volatils, ils comportent aussi des inconvénients. Par exemple, les contrôles sont susceptibles d'aggraver la volatilité des prix liée à l'offre intérieure (voir «Quelles sont les incidences de l'autosuffisance sur la volatilité des prix?»). La hausse des prix sur les marchés intérieurs, dans la plupart des cas, tend aussi à favoriser la recrudescence de la pauvreté (voir «Coûts et avantages des hauts niveaux et des bas niveaux des prix des denrées alimentaires»).

### ■ Quelles ont été les incidences des taux de change sur les cours mondiaux et la transmission des prix?

Les variations des taux de change ont deux effets importants distincts. Premièrement, elles entraînent des fluctuations des cours mondiaux libellés en dollars des États-Unis. Par exemple,

une dépréciation du dollar EU par rapport à d'autres devises signifie que le cours mondial d'un produit libellé en dollars EU baisse lorsqu'il est exprimé dans ces autres devises. La baisse du prix, exprimé en devises autres que le dollar, accroît la demande et réduit l'offre de ces pays, deux tendances qui contribuent à faire monter le prix libellé en dollars EU.

Deuxièmement, les variations des taux de change peuvent annuler les fluctuations des prix en dollars EU sur les marchés mondiaux, contribuant à amortir la transmission des variations de prix aux marchés intérieurs. Ce phénomène n'a pas éliminé la transmission des chocs des cours mondiaux aux marchés intérieurs pendant la crise alimentaire de 2006-2008, tout simplement parce que ces chocs étaient de trop grande ampleur. Néanmoins, les incidences des variations des taux de change ne doivent pas être ignorées. Par exemple, entre janvier 2003 et décembre 2010, le cours mondial du riz, en valeur nominale, a bondi de 169 pour cent en dollars des États-Unis, contre 116 pour cent seulement en francs CFA (Communauté financière africaine). La différence était due à l'appréciation de l'euro, auquel le franc CFA est lié, par rapport au dollar EU<sup>47</sup>. Ainsi, même en l'absence de toute politique relative aux prix des produits sur les marchés intérieurs, la transmission de l'augmentation des cours mondiaux a été bien moins importante en Afrique de l'Ouest qu'elle n'aurait pu l'être, au regard de l'évolution des cours mondiaux en dollars (figure 10). Dans certaines circonstances, l'influence des taux de change est cruciale: de janvier 2006 à novembre 2007, soit sur près de deux ans, les cours mondiaux du riz ont augmenté, en valeur nominale, de 25 pour cent en dollars EU contre 3 pour cent seulement en francs CFA.

### ■ Quelles sont les incidences de l'autosuffisance sur la volatilité des prix?

#### Message clé

Pour garantir la sécurité alimentaire, une stratégie fondée sur l'amélioration de la productivité et l'ouverture généralisée du commerce sera plus efficace qu'une stratégie misant principalement sur la fermeture des frontières.

À première vue, il peut sembler évident qu'un pays fortement dépendant des importations a plus de probabilités qu'un pays autosuffisant ou exportateur de voir les prix bondir sur son marché intérieur lorsque les cours mondiaux s'envolent. En l'absence de coûts de transport et d'intervention des pouvoirs publics, toutefois, les augmentations des cours mondiaux se répercutent directement sur les marchés intérieurs de la même façon pour les pays importateurs, exportateurs et autosuffisants. En effet, les commerçants du secteur privé seraient alors libres de déplacer l'offre depuis les marchés intérieurs

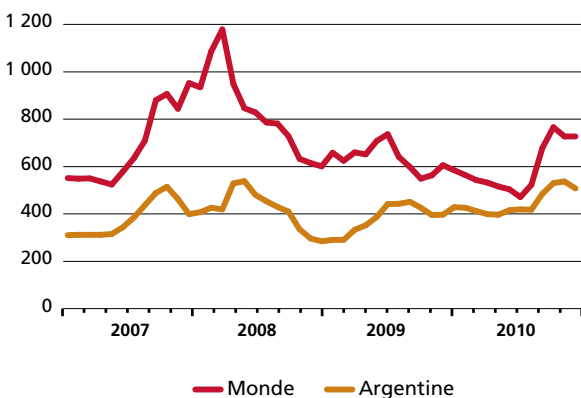
## ENCADRÉ 6

**Les restrictions à l'exportation font-elles baisser ou stabilisent-elles les prix sur les marchés intérieurs?**

Dans de nombreux cas, les taxes et les restrictions à l'exportation semblent effectivement stabiliser les prix sur les marchés intérieurs. C'est d'autant plus vrai quand les restrictions sont imposées sur une longue période et que des mécanismes ont été mis en place pour leur application. L'Argentine, par exemple, qui a taxé l'exportation du blé pendant de nombreuses années, n'a pas été confrontée à la même flambée des prix que le reste du monde en 2007 et 2010 (voir figure). Une taxe à l'exportation ne suffit pas, toutefois, à stabiliser les prix, à moins d'augmenter en même temps que les cours mondiaux, ou d'être si élevée qu'elle décourage toutes les exportations. Par conséquent, outre les taxes à l'exportation, l'Argentine a également

En Argentine, grâce aux mesures de contrôle de l'exportation, le prix du blé sur le marché intérieur a été protégé des hausses observées sur le marché mondial en 2007 et 2010

À prix constant (peso argentin 2005/tonne)



Notes: Les cours mondiaux sont ceux du blé dur roux d'hiver américain, ordinaire (protéines), franco à bord, États-Unis (Gulf). Les prix sur le marché intérieur sont les prix de gros du blé dur, Córdoba.  
Source de données brutes: Système mondial d'information et d'alerte rapide de la FAO, Conseil international des céréales, Fonds monétaire international.

recouru au contrôle quantitatif du commerce du blé en 2007<sup>1</sup>, ce qui a réduit l'ampleur des fluctuations sur le marché intérieur.

La figure montre, cependant, que la stabilité a été améliorée aux dépens des agriculteurs, puisque les prix à la production ont été maintenus bas, ce qui n'a guère encouragé la production. De plus, alors que les prix ont été stabilisés au niveau des agriculteurs, les contrôles n'ont pas fait preuve de la même efficacité, loin s'en faut, pour maîtriser les prix à la consommation. Le blé ne représente que 10 pour cent environ du coût du pain, ce qui signifie que même si l'on donnait gratuitement le blé aux minotiers et aux boulangers, le coût de production du pain ne diminuerait que de 10 pour cent<sup>2</sup>.

Mais tous les pays qui contrôlent les exportations ne sont pas forcément capables de stabiliser les prix sur le marché intérieur. Le Viet Nam, par exemple, a imposé des restrictions à l'exportation du riz pendant les premiers mois de l'année 2008. Or, en avril/mai 2008, alors que l'offre nationale était plus que suffisante pour nourrir la population, le prix de détail sur le marché intérieur a bondi de 50 pour cent en seulement cinq semaines. En outre, plus tard dans l'année, après la baisse des cours mondiaux, les pouvoirs publics ont plusieurs fois modifié leurs politiques en matière de taxation des exportations, ce qui a multiplié les incertitudes et les risques pour les négociants. En conséquence, les prix sur le marché intérieur ont augmenté de 20 pour cent en seulement deux semaines pendant la deuxième moitié du mois d'août 2008, alors que les marchés mondiaux étaient relativement calmes pendant la même période<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> J. Nogues. 2011. *Agricultural export barriers and domestic prices: Argentina during the last decade*. Rapport produit pour la FAO.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> P. Hoang Ngan. 2010. *The Vietnamese rice industry during the global food crisis*. In D. Dawe, ed. *The rice crisis: markets, policies and food security*. Londres, Earthscan et Rome, FAO.

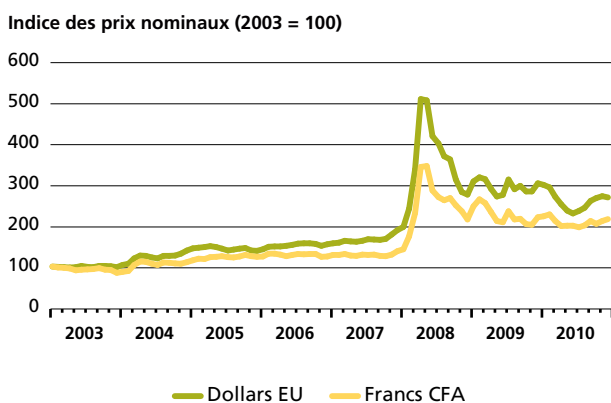
jusqu'aux marchés mondiaux et inversement jusqu'à ce que les prix s'égalisent entre les marchés. Au demeurant, même les pays exportateurs constatent des hausses de prix sur leurs marchés intérieurs quand les cours mondiaux augmentent. Par exemple, en 2008, le prix du riz s'est envolé sur le marché thaïlandais, car ce pays n'impose pas de restriction quantitative aux exportations de riz du secteur privé<sup>48</sup>.

Par conséquent, le fait d'être proche de l'autosuffisance peut réduire la vulnérabilité face aux turbulences des cours mondiaux, mais seulement parce que le pays a la possibilité de contrôler le commerce international sans souffrir de fortes

hausse des prix sur son marché intérieur. Plus un pays est proche de l'autosuffisance, moins les prix sur son marché intérieur sont sensibles aux fluctuations des cours mondiaux parce que, dans ces conditions, toute augmentation des cours mondiaux a de fortes chances de rendre les importations privées non rentables. Ce raisonnement suppose que les exportations ne seront pas autorisées ou ne seront pas rentables (par exemple, en raison de problèmes de qualité); si elles sont autorisées ou sont rentables, les cours mondiaux seront transmis au marché intérieur. Pour un pays fortement dépendant des importations, toutefois, les prix sur

FIGURE 10

Compte tenu de l'appréciation du franc CFA par rapport au dollar des États-Unis entre 2003 et 2010, la hausse des cours mondiaux du riz a été moins accusée en francs CFA qu'en dollars EU



Note: Les prix nominaux sont utilisés à la place des prix réels afin d'isoler l'incidence de l'évolution du taux de change de l'incidence de la déflation avec deux indices de prix différents. Sources des données brutes: FAO, Fonds monétaire international.

le marché intérieur risquent davantage d'augmenter car la forte dépendance à l'égard de l'importation indique le plus souvent que le coût de la production nationale est élevé.

D'un autre côté, il est important de comprendre que la volatilité des prix peut être provoquée soit par des chocs internationaux, soit par des chocs intérieurs<sup>49</sup>. Quand un pays est autosuffisant (parce que les importations ne sont pas rentables du fait des barrières douanières, des tarifs ou des coûts de transport), il n'existe pas d'activité commerciale susceptible de lisser les accrocs de l'offre intérieure. Cette situation risque d'exacerber la volatilité des prix provoquée par les fluctuations de la production agricole imputables aux aléas climatiques. Dans ce cas, les réserves tampons du pays peuvent se substituer au commerce international: elles sont mises à disposition quand la production intérieure est insuffisante et sont reconstituées quand la récolte est très abondante.

Certains pays ont utilisé les réserves tampons avec efficacité pour stabiliser les prix sur leur marché intérieur, mais nombreux sont les pays qui ne l'ont pas fait. De plus, le coût d'entretien des réserves est parfois considérable. Par exemple, dans le cas du Bangladesh, il reviendrait souvent moins cher d'importer le riz pour réduire la volatilité des prix plutôt que de le stocker<sup>50</sup>. L'argent investi dans le stockage a un coût d'opportunité en termes d'investissements essentiels dans la recherche agricole, le réseau routier rural et d'autres biens publics qui sont indispensables à la bonne santé du secteur agricole et à la croissance économique à long terme (voir «Coûts et avantages de la volatilité et de l'imprévisibilité des prix»). D'ailleurs, beaucoup de gouvernements sont conscients des dépenses inhérentes et tendent à réduire le niveau des réserves si les prix restent relativement stables

pendant plusieurs années. C'est pourquoi une stratégie efficace en matière de sécurité alimentaire ne saurait se passer de la composante du commerce.

Par ailleurs, il est important de distinguer l'autosuffisance obtenue par des restrictions commerciales de l'autosuffisance fondée sur l'existence d'un secteur agricole compétitif. Les restrictions à l'importation peuvent permettre à un pays d'atteindre l'autosuffisance alors qu'il est beaucoup plus difficile de parvenir à ce résultat au moyen d'investissements productifs qui rendent le secteur agricole compétitif sur les marchés mondiaux. Or, c'est cette dernière situation qui est le véritable objectif parce qu'elle représente le seul moyen de garantir des avantages à long terme à la fois aux agriculteurs et aux consommateurs.

Le Bangladesh est un exemple de pays qui est parvenu à lutter efficacement contre la sous-alimentation tout en préservant une ouverture générale du commerce et en améliorant la productivité. Le gouvernement autorise les commerçants privés à importer du riz avec un tarif relativement bas, et le prix du riz sur le marché intérieur est resté à peu près semblable à celui qui a été affiché par les pays voisins pendant les 20 dernières années, y compris les grands exportateurs tels que l'Inde et la Thaïlande. Parallèlement, les rendements du riz ont rapidement progressé au cours de la même période grâce à des investissements dans les semences améliorées et l'irrigation. Le prix du riz sur le marché intérieur a augmenté en 2007-2008, mais il est vite retombé à partir du milieu de l'année 2008 grâce à une augmentation rapide de la production nationale.

L'expérience de la République dominicaine est différente. Le gouvernement utilise les quotas, les prix de soutien minimum ou prix planchers et d'autres mesures afin d'influencer les prix du riz sur le marché intérieur et de se rapprocher de l'autosuffisance. Les prix n'ont augmenté que de 11 pour cent sur le marché intérieur de 2007 à 2008 (en valeur nominale, en dollars EU) tandis que, dans les pays voisins, ils ont augmenté de 26 pour cent (Costa Rica) à 59 pour cent (El Salvador). Mais ce faible pourcentage de hausse des prix a eu un coût, à savoir des prix plus élevés en temps normal, c'est-à-dire avant et après la crise; des quotas limitent les importations, faisant grimper les prix sur le marché intérieur. Même pendant la crise, les prix du riz en République dominicaine étaient à des niveaux similaires à ceux affichés par les pays voisins (figure 11). Par conséquent, la politique consistant à restreindre l'importation a apporté plus de stabilité, mais grâce à des prix qui restent en permanence plus élevés. Or, comme on a pu le voir dans le chapitre «Coûts et avantages des hauts niveaux et des bas niveaux des prix des denrées alimentaires», les hauts niveaux des prix des denrées alimentaires de base favorisent la recrudescence de la pauvreté dans la plupart des pays.

De plus, si un pays affiche des prix plus élevés que ses voisins pour les denrées alimentaires de base, il risque de perdre sa compétitivité dans les industries mobilisant beaucoup de main

d'œuvre car il sera obligé d'augmenter les salaires pour compenser la hausse des prix des aliments. Cette situation peut entraîner un recul de l'emploi, donc bloquer une voie de sortie de la pauvreté par le secteur non agricole. Par conséquent, l'autosuffisance qui résulte de la restriction de la liberté du commerce, et non de l'amélioration de la productivité, a de nombreux inconvénients. En résumé, une stratégie qui s'appuie sur l'amélioration de la productivité et l'ouverture générale du commerce sera plus efficace pour améliorer la sécurité alimentaire et faire reculer la pauvreté qu'une stratégie qui mise principalement sur la clôture des frontières.

### ■ Les cultures de base traditionnelles sont-elles à l'abri des fluctuations des cours mondiaux?

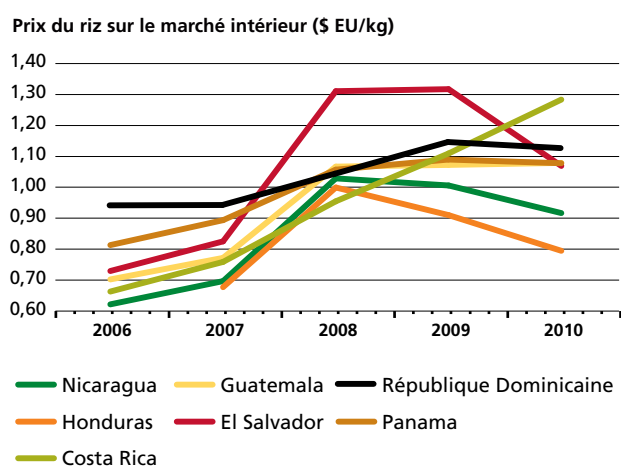
#### Message clé

Malgré les turbulences des prix sur les marchés internationaux, la volatilité des prix des cultures de base traditionnelles, telles que le sorgho, le mil et le manioc, sur les marchés intérieurs est plus importante que celle des céréales faisant l'objet d'un commerce international (riz, blé et maïs).

Plusieurs observateurs ont constaté que les consommateurs de pays tels que le Ghana et l'Ouganda, qui se nourrissaient de produits de base plus variés, étaient moins sensibles aux envolées des prix sur les

FIGURE 11

En République dominicaine, les mesures adoptées par le gouvernement ont amorti l'incidence de la flambée du prix du riz en 2008, du fait des prix plus élevés avant et après la crise



Source des données brutes: Système mondial d'information et d'alerte rapide de la FAO.

marchés internationaux que ceux qui consommaient exclusivement les grandes céréales. Certains ont donc suggéré que les personnes touchées par la pauvreté et l'insécurité alimentaire devraient consommer moins de grandes céréales et davantage de produits féculents traditionnels (tels que le manioc, le mil et le sorgho) pour lesquels les marchés internationaux sont beaucoup plus restreints et beaucoup moins connectés avec les marchés intérieurs. Que nous apprend la variation des prix sur les marchés intérieurs pendant la crise alimentaire mondiale sur ces questions?

Premièrement, les prix des cultures de base traditionnelles ont généralement augmenté pendant la crise alimentaire mondiale – ils ne sont pas restés à l'écart des événements. C'est exactement ce à quoi l'on peut s'attendre quand les consommateurs demandent davantage de produits traditionnels compte tenu de la hausse des prix des grandes céréales, et quand les producteurs accroissent l'offre des grandes céréales au détriment des cultures traditionnelles. Mais même quand les prix des produits traditionnels ont augmenté, les hausses sont restées presque toujours inférieures aux hausses des prix des grandes céréales, conformément à la théorie économique. Sur un échantillon de 32 couples de produits (une grande céréale et une culture traditionnelle dans le même pays africain), entre 2006 et 2008, les prix des grandes céréales ont augmenté en moyenne de 21 pour cent de plus que les prix des cultures traditionnelles. En outre, le modèle est resté valide dans chacun des 11 pays examinés séparément. Par conséquent, le modèle en vertu duquel les hausses des prix des grandes céréales sont plus marquées que les hausses des prix des cultures traditionnelles a été relativement représentatif en Afrique.

Mais, comme mentionné précédemment, une moindre dépendance à l'égard des marchés internationaux ne garantit pas nécessairement une plus grande stabilité des prix. En effet, la comparaison de la volatilité des prix de divers produits sur les marchés intérieurs de 20 pays africains<sup>51</sup>, débouche sur une conclusion surprenante: la volatilité des prix a été moins marquée pour le riz ou le blé dans chacun des 20 pays entre 2005 et 2010, alors que cette période a été caractérisée par une très forte instabilité des marchés mondiaux du riz et du blé (figure 12). Apparemment, alors que les cours du riz et du blé subissaient une hausse unique de grande ampleur avant de retomber, les prix des cultures traditionnelles sur les marchés intérieurs enregistraient une série de hausses et de déclin pendant la même période. Cette situation est probablement due au fait que les turbulences de l'offre intérieure sont un facteur important de la variabilité des prix, en particulier en Afrique où une grande partie de la production n'est pas irriguée. En effet, globalement, 62 pour cent, 31 pour cent et 20 pour cent des surfaces de riz, de blé et de maïs sont irrigués contre seulement

9 pour cent, 5 pour cent et 0,1 pour cent des surfaces de sorgho, de mil et de manioc<sup>52</sup>. En outre, la production de cultures traditionnelles est essentiellement destinée à la consommation familiale, ce qui signifie que les marchés de ces produits sont des marchés résiduels de petite taille sujets à de plus fortes fluctuations des prix. Enfin, le manque d'informations sur les marchés (par rapport à l'information relative aux céréales faisant l'objet d'un commerce international) tend à inscrire la production des cultures traditionnelles dans un modèle cyclique en vertu duquel une hausse des prix encourage la surproduction qui provoque une baisse des prix, donc la sous-production, et ainsi de suite.

Les prix du maïs ont souvent été moins volatils que ceux des cultures de base traditionnelles, mais pas toujours, peut-être parce que les prix du maïs sur les marchés intérieurs sont moins bien connectés aux marchés internationaux que les prix du riz et du blé qui sont des produits essentiellement importés. Cela s'explique par le fait que le maïs consommé en Afrique est principalement du maïs blanc et non le maïs jaune négocié sur les marchés mondiaux. De ce fait, à l'instar de ce qui se passe pour le sorgho, le mil et le manioc, les prix sur les marchés intérieurs sont plus sensibles aux chocs de l'offre intérieure.

En résumé, si les cours mondiaux des céréales s'envolent, les consommateurs sont fondés à se tourner

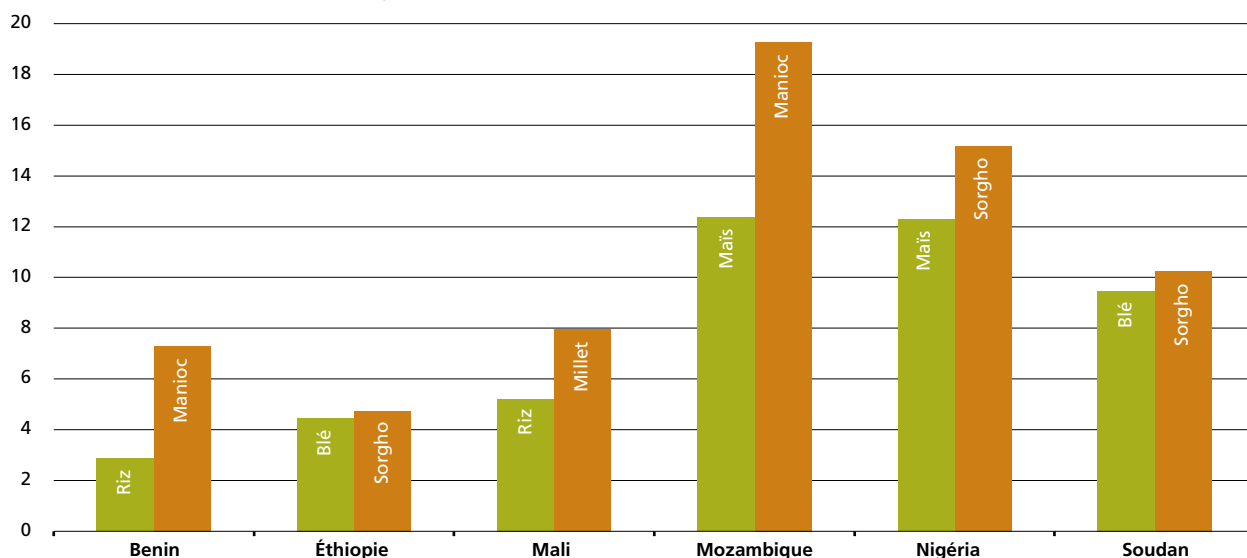
vers les cultures de base traditionnelles pour préserver leur budget familial jusqu'à ce que les prix des grandes céréales retrouvent des niveaux plus normaux. Par conséquent, le fait de consommer des aliments de base variés représente un moyen potentiel d'amortir les effets des turbulences des cours mondiaux. Mais il semble que les prix des cultures de base traditionnelles soient plus, et non moins, volatils que les prix des grandes céréales.

Bien entendu, le débat sur les avantages et les inconvénients relatifs des céréales importées et des cultures de base traditionnelles va bien au-delà de la simple volatilité des prix. Par exemple, les différentes cultures ont différents niveaux de rentabilité. De plus, si un ménage d'agriculteurs décide de changer de cultures, ce choix peut entraîner une nouvelle répartition du travail et des revenus à l'intérieur du ménage, car certaines cultures sont considérées comme l'apanage des hommes, et d'autres, celui des femmes. Les décisions liées à la consommation elles aussi sont susceptibles d'avoir des incidences sur l'allocation du temps; ainsi, une consommation accrue d'aliments dont la transformation et la préparation culinaire demandent plus de temps mobilise l'énergie des femmes et réduit le temps dont elles disposent pour se livrer à d'autres activités productives, s'occuper des enfants et s'accorder le repos indispensable<sup>53</sup>. Le contenu nutritionnel des différents produits alimentaires revêt aussi une importance capitale.

FIGURE 12

En Afrique, les prix du maïs, du blé et du riz sur les marchés intérieurs ont été moins volatils que ceux des cultures de base traditionnelles entre 2005 et 2010

Volatilité des prix intérieurs (en pourcentage)



Note: La volatilité est mesurée par l'écart type de la variation mensuelle des prix en valeur constante.  
Source des données brutes: Système mondial d'information et d'alerte rapide de la FAO.



■ **Comment les prix à la production ont-ils réagi pendant la crise alimentaire mondiale?**

**Message clé**

Les éléments dont on dispose laissent penser que, dans les pays où les prix de détail ont augmenté pendant la crise alimentaire mondiale, les prix à la production ont également augmenté. Mais la volatilité des prix pendant la crise a multiplié les risques pour les agriculteurs et elle n'encouragera pas les petits exploitants à investir durablement.

L'ampleur de la réaction du côté de l'offre dans les pays en développement sera déterminée par le degré de transmission des cours mondiaux, non seulement au niveau de la vente au détail mais aussi au niveau de l'exploitation. Si les prix à la production n'augmentent pas, il n'y aura pas de réaction du côté de l'offre.

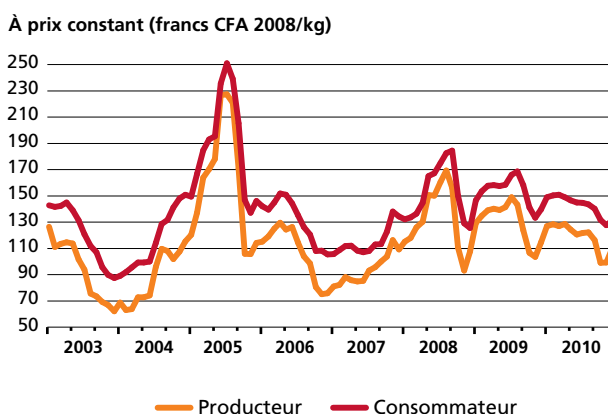
Bien que, si l'on en croit de nombreuses données empiriques, les prix de détail aient augmenté sans que les prix à la production ne bougent, il est capital de disposer de données chiffrées pour traiter cette question de façon convaincante. Ce type de données n'est pas aussi facilement disponible que les données relatives aux prix à la consommation, mais il existe des faits établis sur lesquels s'appuyer. Le pourcentage d'augmentation des prix à la production du riz, du blé et du maïs ont été très voisins de ceux des prix à la consommation dans plusieurs pays asiatiques (Bangladesh, Chine, Indonésie, Philippines, Thaïlande) entre 2003 et 2008<sup>54</sup>. En Tanzanie, les prix du maïs à la production ont suivi une évolution semblable à

celle des prix à la consommation de 2007 à 2008<sup>55</sup> et, au Burkina Faso, des données relatives au maïs blanc et au maïs jaune sur une période plus longue montrent également des variations similaires du côté de la production et du côté de la consommation (figure 13). Au Kenya, les prix à la production du maïs ont aussi considérablement augmenté pendant la crise alimentaire mondiale<sup>56</sup>. Compte tenu de ces éléments (résumés dans la figure 14), il semble que les prix à la production augmentent habituellement en même temps que les prix à la consommation.

L'évolution globale des prix à la production et celle des prix à la consommation au fil du temps sont souvent simi-

FIGURE 13

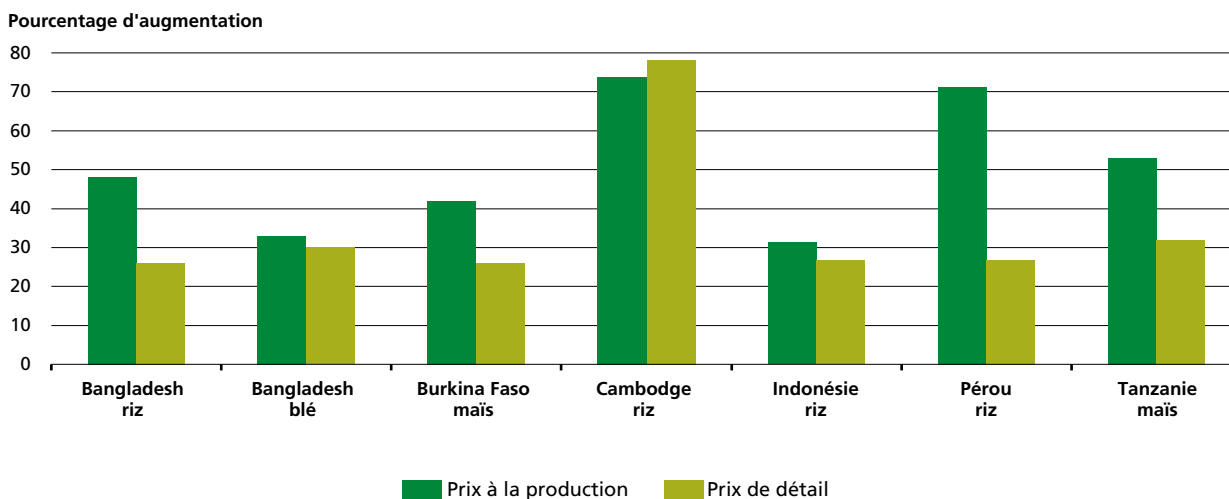
Au Burkina Faso, le prix à la production du maïs blanc est resté étroitement lié au prix de détail de 2003 à 2010



Sources des données brutes: Fonds monétaire international, gouvernement du Burkina Faso.

FIGURE 14

Les prix agricoles à la production ont généralement augmenté en même temps que les prix de détail de 2003 et 2008



Note: Basé sur les prix constants. L'évolution du prix du blé au Bangladesh concerne la période 2003-2006 et celle du prix du maïs en Tanzanie la période 2007-2008. Sources des données brutes: Instituts nationaux de statistiques.

lares alors que les marges commerciales brutes (c'est-à-dire la différence entre les prix de détail et les prix à la production) ne sont pas toujours constantes. Ces marges suivent un modèle saisonnier, en vertu duquel la marge est plus importante pendant la récolte principale parce que les céréales récoltées à cette période doivent être stockées plus longtemps avant d'être vendues que les céréales récoltées hors saison. De plus, il arrive souvent que les marges augmentent quand les prix sont moins prévisibles car toute baisse de la prévisibilité multiplie les risques pour les commerçants. C'est ce qui est arrivé aux marges commerciales du riz à la fois en Thaïlande et aux Philippines en 2008: les prix à la production ont enregistré une hausse importante, mais inférieure à celle des prix de gros et des prix de détail.

Au demeurant, un grand nombre de commerçants ont perdu de l'argent pendant la crise alimentaire mondiale<sup>57</sup>. Les prix à la production se sont envolés si rapidement que, souvent, les commerçants n'ont pu se procurer les produits qu'à un prix supérieur à celui auquel ils s'étaient engagés à les vendre à leurs clients. Par conséquent, ils ont accusé des pertes, souvent substantielles. Il est aussi possible que les commerçants aient profité de leur situation de monopole pour gonfler les marges, mais il est difficile de préciser dans quelle proportion l'augmentation des marges reflétait la situation de monopole ou représentait une compensation pour l'aggravation du risque. Enfin, les coûts de la commercialisation étaient aussi en

hausse pendant la période de la crise alimentaire mondiale du fait de l'augmentation des prix des carburants.

### ■ L'augmentation des prix des engrais a-t-elle neutralisé l'augmentation des prix à la production?

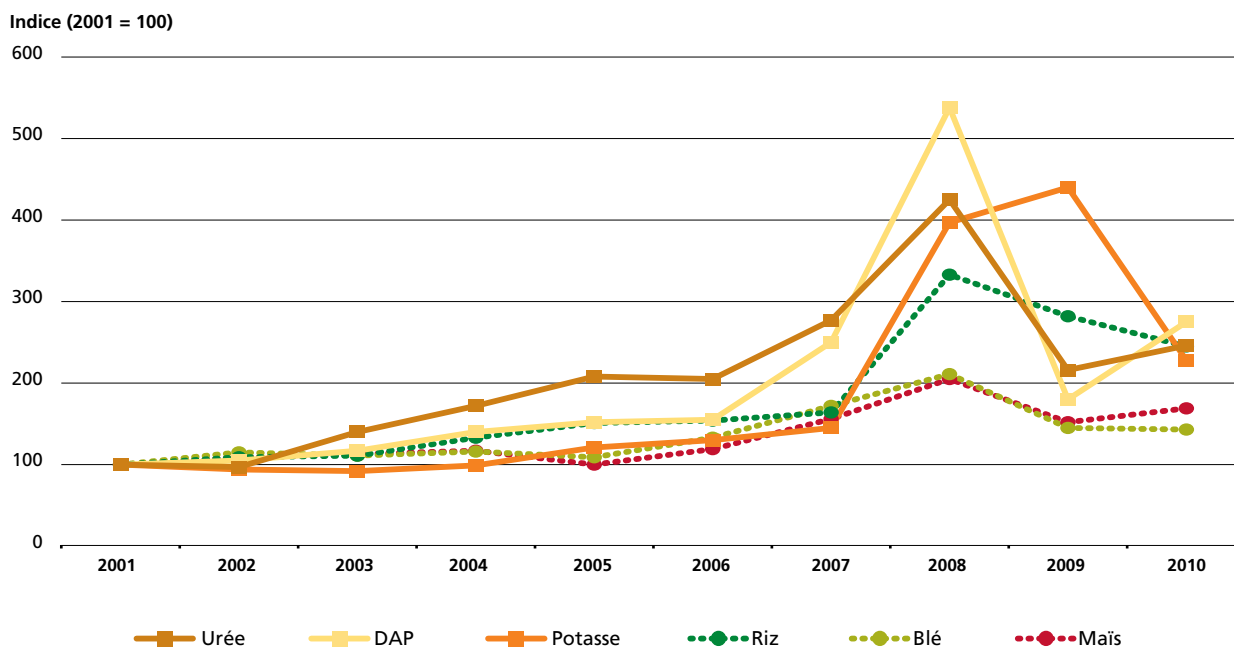
#### Message clé

L'augmentation des prix des engrais a nui aux producteurs mais, dans de nombreux cas, la hausse des prix des cultures a plus que compensé le surcoût, ce qui a permis une vigoureuse réaction du côté de l'offre en céréales dans de nombreux pays en 2008.

Entre 2001 et 2008, les cours mondiaux des engrais azotés, phosphatés et potassiques ont subi une augmentation plus forte que les cours mondiaux des céréales (figure 15). Le prix de l'urée, une source essentielle d'azote et l'un des engrais les plus largement utilisés, a plus que quadruplé en valeur réelle entre 2001 et 2008. Pour autant qu'elle ait été transmise jusqu'aux agriculteurs, cette hausse des cours mondiaux des engrais a réduit la rentabilité des exploitations, donc freiné la réaction potentielle du côté de l'offre.

FIGURE 15

Entre 2001 et 2008, les cours mondiaux des engrais contenant de l'azote, du phosphore ou du potassium ont subi une augmentation plus importante que les cours mondiaux du riz, du blé et du maïs



Note: L'indice est calculé à prix constant. DAP = phosphate diammonique. Source des données brutes: Fonds monétaire international.

Toutefois, la hausse des prix des engrais n'a peut-être pas neutralisé celle des prix à la production autant qu'on le croit communément.

Dans les systèmes de production traditionnels caractérisés par une consommation d'engrais limitée, dont dépendent souvent les petits exploitants pauvres, la hausse des prix des engrais n'a guère d'incidence sur la rentabilité. Cependant, même dans les systèmes de production intensive qui recourent à de grandes quantités d'engrais, le coût des engrais utilisés reste bien inférieur à la valeur brute de la culture produite; or c'est l'importance relative de ces deux quantités qui détermine l'effet net du prix des engrais sur la rentabilité. Par exemple, l'analyse d'une série de systèmes de riziculture irriguée à haut rendement dans six pays d'Asie a révélé que la valeur des engrais épandus représentait habituellement quelque 8 pour cent de la valeur brute de la production en 1999<sup>58</sup>. On peut en conclure que le doublement du prix des engrais ferait augmenter les coûts de production de 8 pour cent de la valeur de la production (dans l'hypothèse où la consommation d'engrais reste la même), ce qui signifie qu'une augmentation de seulement 8 pour cent du prix de la culture produite permettrait de conserver la même rentabilité. Même un nouveau doublement du prix des engrais (soit son quadruplement, comme cela est arrivé sur les marchés mondiaux de l'urée) demanderait seulement une augmentation de 32 pour cent du prix de la culture produite pour compenser intégralement le surcoût. Bien entendu, si les prix des engrais s'envolent sur le long terme et que le coût des engrais se rapproche de la valeur brute de la production, le prix des cultures produites devra augmenter de plus en plus pour compenser cette hausse.

Cette tendance générale est illustrée dans le tableau 2, qui montre l'évolution des coûts de production du riz de la campagne hiver-printemps et des bénéfices, dans la province An Giang, du Delta du Mékong au Viet Nam. Entre 2007 et 2008, le coût des engrais a plus que doublé, le coût des semences a presque été multiplié par deux, le coût de la

main-d'œuvre a considérablement augmenté et les rendements ont diminué; or, une hausse de 57 pour cent du prix du riz a été suffisante pour garantir une augmentation des bénéfices de 34 pour cent. Les bénéfices tirés de la riziculture au Bangladesh en 2007/2008 ont plus que doublé par rapport à l'année précédente<sup>59</sup>. Comme on pouvait s'y attendre, ils se sont ensuite effondrés lors de chacune des deux années suivantes mais, même en 2009/2010, ils étaient comparables à ceux de 2005/2006. Au Kenya, une augmentation de 160 pour cent environ du prix des engrais conjuguée à une hausse de 77 pour cent du prix du maïs entre 2007 et 2008 a entraîné plus du doublement des bénéfices<sup>60</sup>. Cependant, l'augmentation des bénéfices repose sur le maintien de l'utilisation des engrais – si l'utilisation d'engrais recule parce que les agriculteurs n'ont pas les moyens d'en acheter, les rendements fléchissent et les bénéfices risquent de fondre. Ce scénario ne peut pas se produire quand les marchés du crédit fonctionnent bien, ce qui est loin d'être le cas général.

La figure 16 indique les pourcentages dont les prix des cultures doivent augmenter pour compenser intégralement le doublement des prix des engrais et des carburants dans divers systèmes de production du monde entier (en général, le coût des carburants et celui des engrais augmentent de concert étant donné que le gaz naturel est un élément primordial de la production d'urée). Les systèmes très mécanisés et ceux qui reposent sur le pompage d'eaux souterraines sont les plus touchés en raison de l'importance des coûts des carburants. Les incidences sont moindres dans les systèmes sans labour qui utilisent l'irrigation de surface ou ne sont pas irrigués. Par conséquent, les répercussions de la variation des prix des engrais et des carburants varient selon le type de système de production mais, dans la plupart des cas, il suffira d'une légère augmentation des prix des cultures produites pour compenser une augmentation même considérable des prix des engrais. En d'autres termes, une augmentation du ratio prix des engrais/prix des cultures produites n'entraîne pas forcément une baisse de la

TABLEAU 2

La rentabilité du riz de la campagne hiver-printemps dans la province An Giang, au Viet Nam, a augmenté en 2007/2008, malgré de fortes hausses des prix des engrais et des semences

Item	2007	2008	Pourcentage de variation
Semences	484	936	93
Engrais	3 269	6 691	105
Main-d'œuvre	3 116	4 765	53
Autres coûts	2 928	2 941	0
Rendement (kg/ha)	6 100	5 792	-5
Prix du riz (VND/kg)	2 350	3 700	57
Bénéfices	4 538	6 097	34

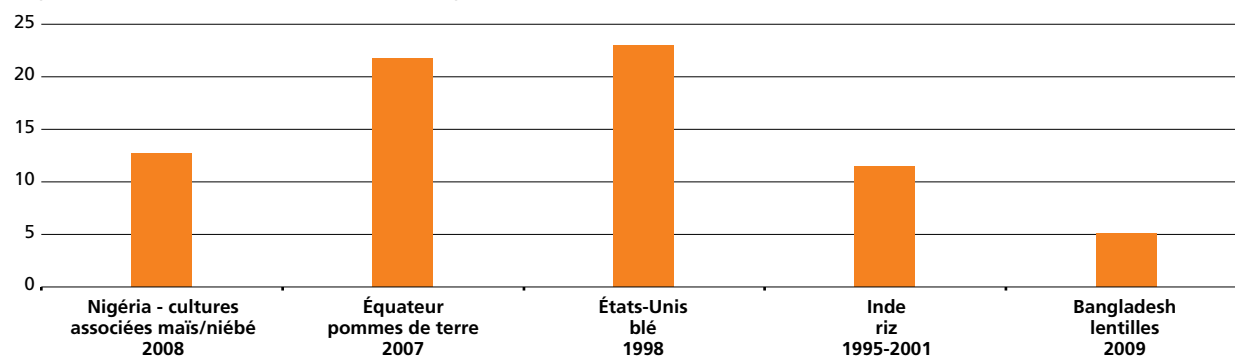
Source: Adapté de Hoang Ngan, P. 2010. The Vietnamese rice industry during the global food crisis. Dans Dawe, D., ed. *The rice crisis: markets, policies and food security*. Londres, Earthscan et Rome, FAO.

Notes: VND = dong vietnamien. Les coûts et les bénéfices sont exprimés en milliers de dongs vietnamiens par hectare.

FIGURE 16

Une hausse relativement modeste des prix des cultures suffit à compenser le doublement des prix des engrais et du carburant

#### Augmentation des prix des cultures (en pourcentage)



Note: La figure montre de quel pourcentage les prix des cultures devraient augmenter pour garantir les mêmes bénéfices si les prix des engrais et du carburant venaient à doubler. On suppose dans les calculs que les prix des semences augmentent selon le même pourcentage que ceux des cultures, parce que l'augmentation des prix des semences suit généralement celle des produits, ce qui représente une charge supplémentaire pour les agriculteurs.

Sources des données brutes: M. Ali et G. Vocke. 2002. How wheat production costs vary. Dans: *Wheat Yearbook 2002*. Washington, DC, Département de l'agriculture des États-Unis; A. O. Segun-Olasanmi et A. S. Bamire. 2010. *Analysis of costs and returns to maize-cowpea intercrop production in Oyo state, Nigeria*. Document présenté à la conférence conjointe de la troisième session de l'Association africaine des agroéconomistes (AAAE) et de la quarante-huitième session de l'association des agroéconomistes d'Afrique du Sud (AEASA), Cape Town, Afrique du Sud, 19-23 septembre 2010; R. Cavatassi, M. González-Flores, P. Winters, J. Andrade-Piedra, P. Espinosa et G. Thiele. 2011. Linking smallholders to the new agricultural economy: the case of the Plataformas de Concertación in Ecuador. *Journal of Development Studies* (à paraître); M. A. Rashid, M. K. Hassan et A. K. M. Harun-ur-Rashid. 2009. Domestic and international competitiveness of production of selected crops in Bangladesh. Rapport final CF No 1/08. Dhaka, programme national de renforcement des capacités en matière d'élaboration des politiques alimentaires; B. Vinayakumar, N. Kollurmath, N. Karnool, L. B. Kunnal, H. Basavaraj et V. Kulkarni. 2008. Cost of production of rice and maize in World Trade Organization era of Karnataka. *Karnataka Journal of Agricultural Science*, 21(2): 241-245.

rentabilité. D'ailleurs, pendant la crise alimentaire mondiale, il semble que la réponse de l'offre ait été relativement substantielle dans plusieurs pays en développement<sup>61</sup>. Les agriculteurs de ces pays réagissent effectivement en cas de hausse des prix, en accroissant à la fois les surfaces plantées et les rendements<sup>62</sup>, bien que la réaction soit freinée quand les prix sont instables<sup>63</sup>.

Par ailleurs, le moment du changement de prix n'est pas indifférent. Au Viet Nam, en 2008, les agriculteurs ont planté le riz de la campagne été-automne alors que les prix du riz et des engrais étaient relativement élevés. Le haut niveau du prix du riz a encouragé l'extension de la surface plantée mais, au moment de la récolte, les prix du riz et des engrais s'étaient effondrés (à l'image des cours mondiaux). Malheureusement, les agriculteurs ont été obligés de vendre leur production au prix en vigueur, particulièrement bas, sans bénéficier pour autant du prix plus intéressant des engrais (en tout cas pour cette récolte) puisqu'ils avaient acheté et

utilisé les engrais avant la chute des prix. En revanche, la récolte de la campagne hiver-printemps effectuée plus tôt en 2008 avait bénéficié d'une hausse substantielle et imprévue du prix du riz, ce qui avait entraîné une forte progression des bénéfices (tableau 2). Donc, selon le moment où il se produit, un changement peut avoir des conséquences entièrement opposées.

En résumé, les prix à la production et les bénéfices semblent avoir augmenté dans la plupart des cas pendant la crise alimentaire mondiale mais de façon temporaire. L'augmentation de la volatilité (voir la figure 6), conjuguée au fait que pendant le deuxième trimestre de 2010 les prix, en termes réels, sur les marchés intérieurs étaient généralement retombés aux niveaux antérieurs à la crise (figure 5), a fait que les petits agriculteurs n'ont guère été incités à investir durablement dans leurs exploitations (une réaction à long terme qu'il convient de distinguer de la réaction à court terme du côté de l'offre).