



Options politiques permettant de faire face à la volatilité et à la hausse des prix

Avant d'examiner les interventions visant à réduire et maîtriser la volatilité des prix sur les marchés intérieurs, il faut comprendre que la volatilité des prix est, en partie, une caractéristique inhérente aux marchés des produits agricoles. À court terme, compte tenu du décalage existant entre le cycle de l'offre (qui est saisonnier) et celui de la demande (qui est beaucoup moins saisonnier), les produits agricoles doivent être stockés; or le stockage ne sera rentable que si les prix varient en cours d'année. Sur le long terme, si la progression de la production alimentaire ne suit pas le rythme de croissance de la demande, il est indispensable que les prix augmentent. En effet, cette augmentation incitera les agriculteurs à

accroître leur offre et le secteur privé à intensifier les activités de recherche et développement. Elle lancera au secteur public les signaux lui enjoignant de dépenser davantage en faveur des biens publics qui appuient la production et les marchés agricoles.

D'une manière générale, les interventions visant à limiter les coûts associés à la volatilité des prix sont de deux types. Premièrement, les interventions qui réduisent la volatilité des prix, par exemple en améliorant l'information sur les marchés (encadré 7). Deuxièmement, les interventions qui considèrent la volatilité des prix comme un état de fait et qui visent à s'adapter à la situation. Ces mécanismes d'adaptation peuvent être mis en place soit avant (*a priori*) soit après

ENCADRÉ 7

Améliorer les systèmes d'information sur les marchés pour réduire la volatilité des prix

L'information sur la situation actuelle et les perspectives de l'agriculture mondiale oriente les prévisions de prix et permet aux marchés de fonctionner plus efficacement. Inversement, le manque d'informations exactes sur les paramètres fondamentaux des marchés est susceptible de nuire à leur efficacité et d'amplifier les variations des prix. Une meilleure information sur les marchés mondiaux et locaux et une analyse plus pertinente de ces marchés, de même qu'une plus grande transparence, pourraient réduire l'incidence et l'ampleur des flambées des prix engendrées par la panique.

Les derniers événements ont fait apparaître que les pays et les organisations internationales peinaient à produire en temps voulu des données et des analyses complètes et exactes sur les marchés agricoles, notamment après des chocs climatiques tels qu'inondations ou sécheresses. Des efforts doivent être faits pour renforcer la capacité de surveiller l'état des cultures, plus fréquemment et

systématiquement, et pour mettre au point des mécanismes susceptibles d'améliorer les prévisions de production à court terme, en étant capables de traduire l'information relative à la croissance des cultures, les données météorologiques et les renseignements issus de la télédétection en prévisions de rendement et de production. On devrait recourir davantage aux données satellites et aux systèmes d'information géographique et, dans ce contexte, améliorer la coordination et l'échange de technologies et d'informations au niveau international.

L'information sur les réserves alimentaires est une composante essentielle de tout système d'information mondial sur les marchés de produits alimentaires. Or, les données fiables sur les réserves de céréales et d'oléagineux soit ne sont pas collectées, soit, si elles le sont, ne sont pas rendues publiques. Plusieurs raisons expliquent le manque de données fiables sur les réserves: certains pays ne se dotent plus de réserves publiques parce que les politiques

(Cont.)

ENCADRÉ 7 (Cont.)

à l'origine de leur création ont été annulées ou réformées; les réserves sont parfois saupoudrées entre les agriculteurs, les négociants et d'autres acteurs, ce qui les rend difficiles à surveiller; enfin, certaines informations sur les réserves sont sensibles au plan commercial ou politique. En général, les organisations internationales estiment les changements nets des niveaux des réserves à partir des données sur la production, la consommation et le commerce. Par conséquent, on peut difficilement accorder une confiance aveugle aux estimations des stocks vivriers mondiaux. La coopération internationale pourrait redresser cette situation et garantir une diffusion plus large d'informations fiables sur les réserves mondiales. Ainsi, les acteurs du marché seraient mieux informés et l'on pourrait éviter les flambées des prix provoquées par la panique reposant sur une information erronée.

La surveillance des prix des denrées alimentaires, à la fois sur les marchés au comptant et sur les marchés à terme, est une autre composante essentielle de tout système de surveillance des marchés de produits alimentaires. Il est important, par ailleurs, d'évaluer les variations du prix du pétrole et d'analyser leurs incidences sur les marchés des produits alimentaires. Une meilleure information concernant les fluctuations des prix sur les marchés intérieurs est indispensable pour mieux comprendre la façon dont les variations des cours internationaux se répercutent sur les marchés intérieurs des pays en développement. Ce type d'information est vital pour les systèmes d'alerte précoce, tels que le système mondial d'information et d'alerte rapide de la FAO et l'unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité du Programme alimentaire mondial (PAM). Il est tout aussi crucial si l'on veut élaborer des politiques et concevoir des instruments efficaces de gestion des risques pour les pays en développement.

Dans les pays en développement, une meilleure information sur les marchés et des systèmes d'alerte rapide permettraient à la fois aux gouvernements et au secteur privé de prendre leurs dispositions à l'avance. Les gouvernements pourraient évaluer les besoins avec plus d'exactitude, constituer des réserves budgétaires pour financer les mécanismes de protection des producteurs et des consommateurs et mieux positionner les réserves d'urgence destinées à garantir la sécurité alimentaire. Une meilleure information sur les marchés et une meilleure analyse des marchés permettraient d'atténuer les incertitudes et aideraient les producteurs, les commerçants et les consommateurs à prendre des décisions plus éclairées.

Pendant la dernière décennie, une grande quantité d'informations essentielles sur l'insécurité alimentaire a

été collectée. L'appui fourni par le PAM aux systèmes nationaux de surveillance de la sécurité alimentaire fournit déjà un outil de surveillance et d'appui à la décision qui aide les gouvernements à faire face aux risques liés aux prix, aux aléas climatiques ou à d'autres dangers, et à les gérer. À l'échelon régional, quelques initiatives couronnées de succès, par exemple le réseau de systèmes d'alerte précoce sur la famine, ont mis un plus grand nombre d'informations à la disposition des gouvernements et des acteurs du marché. La fiabilité et la réactivité de ces systèmes d'alerte précoce ont encore besoin d'être améliorées et il serait souhaitable de renforcer la capacité de les développer et de les utiliser, tant au niveau national qu'au niveau régional. La priorité devrait être donnée aux pays qui sont particulièrement exposés aux chocs des prix et aux crises alimentaires.

L'expérience de la crise des prix alimentaires de 2006-2008 et la forte volatilité des prix constatée depuis lors sur un grand nombre de marchés internationaux des produits alimentaires ont fait apparaître les faiblesses non seulement en matière de production d'informations sur les marchés à l'échelon mondial, mais aussi en matière de coordination des réponses politiques données à la volatilité des prix des denrées alimentaires. Il est nécessaire de mieux se préparer aux crises et de leur opposer une réponse politique plus rapide et cohérente. En s'appuyant sur les systèmes existants et en les complétant, on pourrait améliorer l'information sur les marchés et harmoniser les politiques au niveau mondial. À cet effet, une initiative commune concernant l'information et l'orientation des politiques dans le secteur alimentaire est actuellement en cours d'examen par plusieurs organisations internationales: le Système d'information sur les marchés agricoles. Cette initiative aura pour résultats d'améliorer la fiabilité et l'actualité des données ainsi que la fréquence de leur collecte, et de renforcer la coordination des politiques en période de crise.

Le Système d'information sur les marchés agricoles pourrait être calqué sur le modèle de la Joint Oil Data Initiative, une initiative lancée en 2000 pour améliorer l'information sur les marchés pétroliers. Mais il aurait des fonctions supplémentaires, à savoir, lancer des alertes mondiales sur les flambées des prix des denrées alimentaires et promouvoir la cohérence des politiques. Le Système s'appuierait sur la participation des principaux pays producteurs et importateurs de vivres, ainsi que sur un secrétariat composé d'organisations internationales ayant la capacité de collecter, d'analyser et de diffuser régulièrement des informations sur la situation et les perspectives du secteur alimentaire et d'élaborer des politiques en la matière.

(*a posteriori*) les faits. En outre, les interventions peuvent être conduites à l'échelon international ou à l'échelon national, et soit par le secteur public, soit par le secteur privé. Certaines interventions entrent dans plus d'une de ces catégories. L'utilisation de réserves tampons nationales et le contrôle du commerce, par exemple, sont des interventions qui considèrent la volatilité des cours internationaux comme allant de soi et qui cherchent à s'adapter à cet état de fait. Mais, à l'échelon national, elles ont aussi pour objectif de réduire la volatilité des prix sur les marchés intérieurs.

Quelques principes élémentaires doivent être respectés lors de la conception des interventions. Premièrement, bien qu'il soit difficile de quantifier les coûts et les avantages des diverses politiques, il est important de veiller à ce que les interventions aient, dans la mesure du possible, un bon rapport coût-efficacité. En effet, des fonds publics doivent rester disponibles pour les investissements essentiels dans la recherche agricole, le réseau routier, l'éducation et la santé.

Deuxièmement, il faut reconnaître que le secteur privé joue un rôle fondamental et dominant dans tout système de commercialisation efficace, c'est-à-dire un système qui garantit des prix plus élevés aux agriculteurs et des prix

plus bas aux consommateurs. Il n'existe pas d'exemple de système de commercialisation des produits alimentaires efficace qui soit régi par le secteur public.

Troisièmement, puisqu'il est quasiment inévitable que les pouvoirs publics continuent à intervenir sur les marchés des denrées alimentaires, ces interventions doivent devenir plus prévisibles et tenir compte des répercussions sur le comportement du secteur privé. Les interventions publiques erratiques non seulement alourdissent les coûts pour le secteur privé, freinant son développement, mais de plus amplifient souvent la volatilité des prix. Les exemples d'interventions publiques qui ont dissuadé le secteur privé d'organiser les importations et ont entraîné une flambée des prix sur les marchés intérieurs abondent⁶⁴.

Quatrièmement, outre les principes généraux énoncés plus haut, il faut admettre que chaque pays est unique à de nombreux égards. Pour tenir compte des circonstances qui lui sont propres, chaque pays devrait analyser sa situation puis lancer des politiques adaptées. Il faudrait encourager les expérimentations spécifiques par pays, qui respectent tous ces principes.



Prévenir la volatilité des prix sur les marchés intérieurs à court terme: politiques commerciales et réserves tampons

Message clé

Des politiques publiques plus prévisibles et propices à la participation du secteur privé au commerce contribuent généralement à atténuer la volatilité des prix. Pour les commerçants privés, une meilleure prévisibilité réduit les risques, ce qui se traduit par des marges moins importantes, des prix plus bas pour les consommateurs et des prix plus élevés pour les agriculteurs.

Historiquement, la réduction de la volatilité des prix sur les marchés intérieurs est une source de préoccupations pour un grand nombre de pays, qu'ils soient développés ou en développement. Afin d'atteindre leurs objectifs, les pays en développement ont généralement recouru aux mesures de contrôle du commerce associées à l'utilisation de réserves tampons.

Comme on l'a vu précédemment, la volatilité des prix trouve son origine soit sur les marchés nationaux, soit sur les marchés internationaux. Par conséquent, une politique générale sur la volatilité ne peut pas porter exclusivement sur les chocs des cours mondiaux et ignorer les chocs du côté de l'offre intérieure. En général, le commerce représente le moyen le moins coûteux et le plus efficace de stabiliser les prix sur les marchés intérieurs quand il y a des turbulences du côté de l'offre nationale. Pour améliorer l'efficacité du commerce, toutefois, il est capital de disposer d'un solide système d'information sur les marchés, afin que les importations soient organisées (soit par les pouvoirs publics, soit par le secteur privé) en temps opportun. Si l'arrivée des importations subit des retards substantiels ou si les réserves humanitaires d'urgence sont difficilement accessibles dans l'immédiat, les réserves tampons peuvent avoir un rôle à jouer.

Quand des turbulences secouent les marchés mondiaux, les pays ont deux grandes options (qu'ils peuvent éventuellement combiner):

- Accepter la volatilité des prix et s'y adapter en recourant à la fois aux instruments de gestion des risques et aux mécanismes de protection sociale.
- Associer les mesures de contrôle du commerce à l'utilisation des réserves tampons pour amortir la transmission des prix depuis les marchés internationaux.

Chacune des deux options a des coûts. Les coûts de la volatilité des prix, décrits précédemment dans le chapitre «Coûts et avantages de la volatilité et de l'imprévisibilité des prix», peuvent être substantiels. Mais les réserves tampons et le contrôle du commerce ont aussi un coût. Par exemple, le coût financier des réserves tampons est parfois lourd. En outre, le maintien d'une réserve tampon à un niveau donné peut exiger de commercialiser deux fois la quantité entreposée chaque année afin de préserver la qualité du produit. Cette double commercialisation suppose des coûts de transaction non négligeables (ou la détérioration de la qualité si elle n'est pas effectuée). Les interventions publiques visant à stabiliser les prix sur les marchés intérieurs accroissent la volatilité des cours mondiaux et portent préjudice aux pays plus pauvres et plus petits fortement dépendants des importations de produits alimentaires. Étant donné que les mesures de contrôle du commerce font baisser les prix sur les marchés intérieurs, la réaction de l'offre est moins importante qu'elle ne devrait l'être. Une telle situation peut déboucher sur des problèmes sérieux si le contrôle perdure, car la plupart des observateurs annoncent que les cours mondiaux des denrées alimentaires seront plus élevés dans le futur, ce qui signifie que le monde aura besoin d'un supplément d'offre⁶⁵.

En définitive, il n'est pas facile de savoir quantitativement si le coût de la volatilité des prix est supérieur ou inférieur à celui des interventions visant à la prévenir, et la réponse dépend certainement de la situation considérée. Il est possible, toutefois, de proposer des orientations fondées sur l'expérience historique et la théorie, qui pourraient contribuer à limiter le coût des interventions publiques.

Certains pays asiatiques producteurs de riz, pour stabiliser les prix, ont misé sur un savant dosage de commerce international, réserves tampons, monopole d'importation ou d'exportation et achats intérieurs. Ces mesures ont souvent été couronnées de succès car elles ont atteint leurs objectifs et, dans certains cas, ont peut-être stimulé de surcroît la croissance économique (voir encadré 8). En Afrique, l'expérience relative à la stabilisation du marché du maïs a donné de moins bons résultats, parce que les interventions ont souvent été imprévisibles et qu'elles n'ont guère encouragé le secteur privé à jouer un rôle déterminant dans la commercialisation.

Les commerçants privés ont été confrontés à des incertitudes concernant un grand nombre de facteurs importants, notamment:

- la délivrance des licences d'importation et d'exportation;
- le niveau des tarifs et la détermination des groupes de commerçants privés susceptibles d'en être exemptés;
- le volume des importations assurées par le gouvernement et le prix auquel elles allaient être vendues;
- l'entrée en vigueur des réglementations sanitaires et phytosanitaires; et
- le passage des marchandises aux frontières nationales.

Conjuguées, ces incertitudes ont considérablement aggravé le risque commercial, découragé l'investissement privé qui est essentiel au bon fonctionnement du marché, et exposé inutilement certains pays à des pénuries alimentaires. Les politiques publiques doivent être relativement transparentes et prévisibles si l'on veut que le secteur privé joue son rôle, qui est de déplacer l'offre depuis les zones excédentaires jusqu'aux zones déficitaires et de stocker les produits pendant la période séparant la récolte de la saison de soudure. En outre, ces politiques devraient viser à minimiser les coûts autant que possible, de manière à ce que les budgets agricoles soient principalement consacrés aux investissements dans la recherche et les autres biens publics susceptibles d'apporter des solutions durables à la volatilité des prix.

Trop de politiques publiques relatives au commerce des produits alimentaires semblent être dictées par la méfiance éprouvée à l'égard des commerçants privés. L'une des premières mesures qui pourraient être prises dans beaucoup de pays est l'établissement de voies de communication régulières, officielles et ouvertes entre les pouvoirs publics et le secteur privé. Cette démarche améliorerait la transparence et contribuerait à éviter les crises, en permettant de lancer précocement l'alerte sur les problèmes imminents susceptibles de mettre en péril la sécurité alimentaire des pauvres⁶⁶.

Le commerce international a un rôle clé à jouer dans la réduction de la volatilité des prix sur les marchés intérieurs mais le fait que les règles de l'Organisation mondiale du commerce concernant les barrières à l'exportation soient beaucoup plus permissives que les règles concernant les barrières à l'importation ne contribue guère à susciter la confiance dans les marchés internationaux. Au demeurant, les restrictions à l'exportation ont exacerbé la volatilité des prix sur les marchés internationaux ces dernières années (voir encadré 8). Les importateurs nets de produits

ENCADRÉ 8

La stabilisation du prix du riz en Indonésie

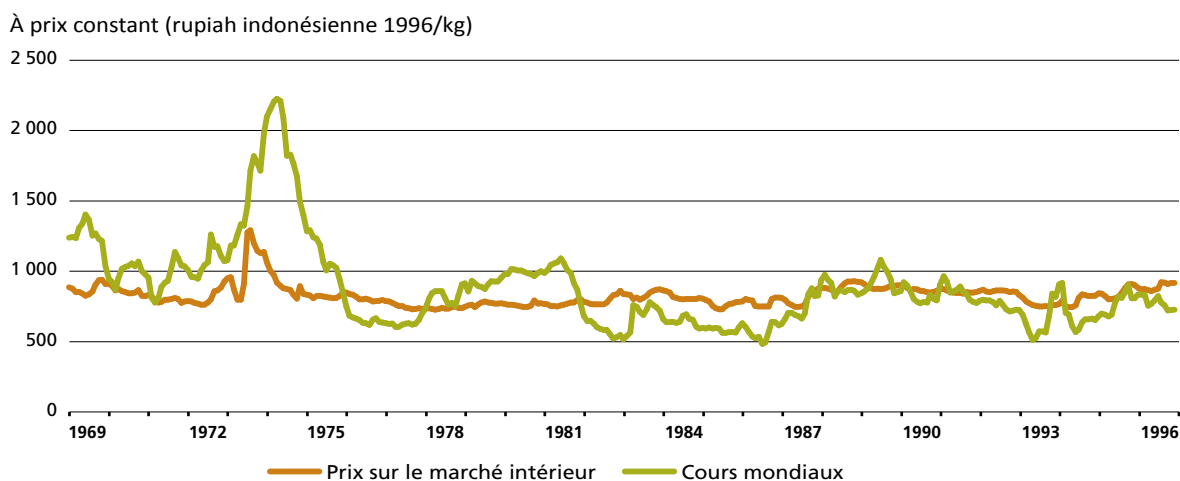
L'Indonésie est parvenue à stabiliser le prix du riz sur son marché intérieur de 1969 à 1996, soit pendant plus d'un quart de siècle (voir le graphique ci-dessous). Pendant cette période, les prix sur le marché intérieur ont été en moyenne à peu près égaux aux cours mondiaux, tout en étant infiniment moins volatils. La stabilisation a été le fruit d'un savant dosage de commerce international (généralement des importations, mais parfois des exportations) et d'utilisation de réserves tampons qui était reconstituées ou mises à contribution selon que la production était excédentaire ou déficitaire¹. La quantité de riz achetée par le gouvernement a varié d'année en année en fonction de la récolte, mais elle est restée en moyenne inférieure à 5 pour cent de la production nationale. En d'autres termes, le secteur privé a assuré la commercialisation de 95 pour cent de la récolte de riz. De plus, presque tous les achats du gouvernement ont été effectués auprès de négociants et non directement auprès des producteurs.

Un prix plancher était annoncé chaque année avant le début de la principale campagne agricole, ce qui encourageait clairement les agriculteurs à adopter les nouvelles technologies. Le prix plancher qui était annoncé tenait compte du taux d'inflation du moment et était légèrement majoré ou minoré en fonction des variations des cours mondiaux, des prix des engrais et d'autres facteurs. Le prix plancher, en valeur constante, est resté relativement stable au fil du temps, incitant à investir durablement dans la riziculture. Les avantages du programme de stabilisation du prix du riz ont été considérables avant de diminuer peu à peu, parallèlement au déclin de l'importance du riz pour l'économie qui a accompagné la croissance économique².

¹ C.P. Timmer. 1996. Does BULOG stabilize rice prices in Indonesia? Should it try? *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 32: 45-74.

² C.P. Timmer. 2002. Agriculture and economic growth. In B. Gardner and G. Rausser, eds. *Handbook of agricultural economics*. Vol. IIA, pp. 1487-1546. Amsterdam, Pays-Bas.

L'Indonésie est parvenue à stabiliser le prix du riz sur son marché intérieur de 1969 à 1996, grâce au commerce et à l'utilisation de réserves tampons



Sources de données brutes: Office national indonésien de logistique (BULOG); Fonds monétaire international (FMI).

alimentaires doivent recevoir de leurs partenaires commerciaux des garanties beaucoup plus sûres s'ils veulent pouvoir compter sur le commerce international pour s'approvisionner en produits alimentaires. La meilleure solution consisterait à interdire les restrictions à l'exportation, les pays étant invités à s'attaquer au problème de la sécurité alimentaire nationale au moyen

d'un appui direct et ciblé. Malheureusement, il est peu probable que l'interdiction des restrictions à l'exportation soit acceptée et, même si elle l'était, qu'elle soit respectée pendant une crise alimentaire. En revanche, le durcissement des règles, en particulier en termes de transparence, est à la fois envisageable et utile.

ENCADRÉ 9

La crise mondiale du riz

La volatilité des cours mondiaux est parfois provoquée par les politiques interventionnistes mises en œuvre sur les marchés intérieurs – la crise mondiale du riz de 2007-2008 en est un bon exemple.

La crise du riz n'a pas été provoquée par un problème d'équilibre basique entre la production et la consommation. Premièrement, la production de riz s'était régulièrement ajustée à l'augmentation de la demande pendant les années ayant précédé la crise, et l'on n'avait pas observé de chocs importants du côté de l'offre en 2007-2008. Au demeurant, la production mondiale de riz avait atteint de nouveaux sommets record pendant quatre années successives à partir de 2005. Deuxièmement, compte tenu des bons résultats de la production, le ratio stocks/utilisation était resté quasiment constant au cours des trois années précédant la crise – il n'y avait pas de baisse des réserves susceptible de rendre le marché sensible à de petits accrocs de production. Troisièmement, malgré quelques inquiétudes suscitées par les réticences d'exportateurs ne voulant pas vendre (en espérant sans doute que les prix allaient grimper), les importateurs trouvaient de quoi s'approvisionner sur les marchés internationaux – le volume des exportations pendant les quatre premiers mois de 2008 a été de quelque 20 pour cent supérieur à celui des quatre premiers mois de 2007.

Alors que les paramètres fondamentaux du marché du riz étaient au beau fixe, ceux d'autres produits alimentaires laissaient présager en revanche une hausse des prix. L'augmentation de la demande en biocarburant produit à partir de maïs et d'oléagineux et la baisse de près de 4 pour cent de la production mondiale de blé en 2006-2007 (due notamment à une grave sécheresse en Australie, un des principaux pays exportateurs de blé) avaient fait grimper les prix sur ces marchés. La hausse des prix du maïs et du blé a probablement poussé certains consommateurs à abandonner le blé pour le riz, ce qui a sans doute favorisé la hausse du prix du riz. Mais l'ampleur de la hausse a très largement dépassé ce qui aurait pu être expliqué par cette substitution – ce sont, en dernier ressort, les politiques des gouvernements qui ont provoqué la crise. En effet, l'augmentation des prix a été plus rapide et plus forte pour le riz que pour les céréales qui jouissaient pourtant de conditions moins favorables sur le marché.

Outre l'envolée des prix du maïs et du blé, l'augmentation du prix du pétrole et la faiblesse du dollar des États-Unis ont aussi contribué à la flambée générale des prix des produits. Compte tenu de ces facteurs, certains pays ont craint que le prix du riz ne commence aussi à grimper. Effectivement, le prix du riz augmentait depuis 2003, mais il s'agissait d'une augmentation relativement lente et régulière (donc facile à gérer) alors que, début octobre 2007, les politiques mises en

œuvre par les pouvoirs publics dans plusieurs pays ont fait bondir les prix. Les grands producteurs de riz ont bridé l'offre sur le marché mondial, soit en interdisant totalement les exportations soit en fixant des prix minimums à l'exportation de plus en plus élevés, dans le souci d'éviter des pénuries pour leurs propres consommateurs. Les gouvernements des pays importateurs de riz se sont rués sur l'offre disponible afin de stabiliser leurs propres marchés, souvent en achetant d'énormes quantités et en payant plus que le prix du marché. D'autres ont annoncé pendant la crise qu'ils allaient constituer des réserves, accentuant la pression du côté de la demande. À cause de ces politiques, les cours mondiaux ont triplé entre octobre 2007 et avril 2008. Or, même pendant la crise alimentaire mondiale de 1973-1975, les cours mondiaux du riz n'avaient jamais doublé en six mois, et encore moins triplé.

Bien que les restrictions commerciales aient permis à certains pays de protéger leur marché intérieur des répercussions de la flambée des cours mondiaux, la stabilité sur les marchés intérieurs a été obtenue au prix de la déstabilisation du marché mondial. La crise du riz aurait très probablement pu être évitée si ces mesures n'avaient pas été prises. Par conséquent, un des enseignements tirés de la crise du prix du riz est que les règles convenues au sein de l'Organisation mondiale du commerce doivent être durcies afin que les mesures de restriction à l'exportation soient utilisées moins fréquemment. L'application de ces règles pourrait toutefois s'avérer difficile, comme il en a été fait mention précédemment.

Une autre approche de la stabilisation du marché mondial du riz consiste à rendre les restrictions commerciales moins nocives. Un pas important en ce sens consisterait à rendre les politiques publiques plus prévisibles. Il est bien compréhensible que la plupart des gouvernements souhaitent avoir de la souplesse pour faire face aux événements soudains et imprévus mais certains changements de politique pourraient être évités. D'autres pourraient avoir lieu selon des plans ou des critères fixés au préalable qui déterminent la façon dont les nouvelles politiques entrent en vigueur automatiquement en réaction à des événements extérieurs; de cette manière les variations des prix deviendraient plus prévisibles.

La crise du prix du riz démontre aussi la nécessité de renforcer le rôle du secteur privé dans la commercialisation, même si les gouvernements se réservent le droit de décider du moment où elle a lieu. Les commerçants du secteur privé n'ont pas intérêt à payer les produits au-dessus du prix du marché et ils risquent moins de déséquilibrer ce dernier, compte tenu du volume plus modeste de leurs achats. Le développement du rôle du secteur privé revêt une importance particulière pour le marché mondial du riz qui est plus petit que les autres marchés mondiaux des céréales et qui est donc plus sensible aux grosses opérations conduites par des gouvernements.



S'adapter à la probable volatilité des prix à l'avenir: la gestion des risques pour les petits exploitants et les gouvernements

Message clé

Il est urgent de promouvoir la recherche agricole et les techniques d'irrigation performantes si l'on veut limiter les risques liés à la production que rencontrent les agriculteurs, en particulier les petits exploitants. Les investissements de ce type contribueront à atténuer la volatilité des prix et à réduire les coûts de production par tonne, ce qui fera baisser les prix des denrées alimentaires.

Les agriculteurs sont confrontés à des risques liés à la fois à la production et aux prix. Une stratégie de gestion prudente des risques doit tenir compte des deux sources de risques, en particulier quand on sait qu'un type de risque peut déclencher l'autre dans certaines circonstances (par exemple, un choc du côté de l'offre intérieure peut entraîner une hausse des prix afin que le recul de la production soit compensé par des prix plus élevés).

Les mauvaises conditions climatiques, les attaques de ravageurs et les maladies font baisser les revenus agricoles et rendent la production plus variable. Le changement climatique multipliera certainement ce type de risques dans le futur. De nombreuses technologies, telles que l'introduction de variétés résistantes à des maladies ou au stress, ou bien l'aménagement de systèmes d'irrigation et de drainage, ont la capacité de réduire les risques auxquels les agriculteurs sont exposés. Par exemple, le riz résistant à l'immersion gagne rapidement du terrain dans les parties d'Asie où les inondations sont fréquentes. Une autre façon prometteuse d'endiguer les risques rencontrés par les agriculteurs consiste à utiliser les technologies améliorées de stockage à petite échelle qui sont financièrement abordables pour les petits agriculteurs et les consommateurs⁶⁷. Ces technologies permettent de réduire les pertes après récolte et de disposer de réserves tampons en cas de chocs des prix, ce qui contribue à prévenir la survenue de pics de la demande engendrés par la panique. Ces technologies représentent le meilleur moyen de réduire les risques rencontrés par les agriculteurs et les pays et, à ce titre, les gouvernements et les donateurs devraient leur accorder un soutien conséquent.

Les mécanismes d'assurance fondés sur le jeu du marché représentent un autre moyen de transférer les risques et d'aider les agriculteurs à prendre des décisions concernant leur production. Il faut admettre, toutefois, que toute assurance commercialement viable et proposée isolément fera baisser le niveau moyen des revenus agricoles sur le court terme car une compagnie d'assurance privée n'offrira pas un produit qui l'oblige régulièrement à payer plus qu'elle ne reçoit. Sur le long terme, toutefois, la réduction des risques encourus par les agriculteurs peut encourager ces derniers à investir dans des technologies plus rentables qui améliorent leur productivité et leur revenu. Par exemple, l'assurance assortie d'une offre de crédit, d'intrants et d'autres services peut inciter les ménages à prendre des risques prudents en sachant qu'ils sont protégés en cas de catastrophe. Les gouvernements peuvent subventionner l'assurance (et ils le font souvent) mais ces programmes sont généralement très coûteux à mettre en œuvre, y compris dans les pays développés. Les subventions allouées à ce type de programme doivent être comparées aux coûts et avantages des dépenses affectées à la recherche agricole et à l'irrigation.

Les façons de surmonter la difficulté d'assurer les petits agriculteurs contre les risques liés à la production ont mobilisé des efforts considérables et fait l'objet de multiples recherches. L'assurance des cultures fondée sur un indice climatique fait partie de ce type d'innovations. Dans le cadre de cette assurance, des indemnités sont versées aux agriculteurs quand des facteurs climatiques particuliers – précipitations ou températures, par exemple – dépassent des seuils au-delà desquels ils entraîneront probablement une baisse importante des rendements. Ces facteurs sont mesurés au moyen de stations météo, voire de technologies satellitaires. L'avantage de cette approche est que les assureurs n'ont pas besoin de faire de constatations au niveau du terrain, ce qui réduit les frais administratifs. De plus, les agriculteurs qui ont souscrit ce type d'assurance n'ont aucun intérêt à mal gérer leurs cultures (un problème connu sous le nom d'aléa moral) dans le but d'être indemnisés, puisque l'indemnisation dépend d'une mesure externe et non du rendement de la culture.

Mais les assurances contre les aléas climatiques exigent que certaines conditions soient remplies. Premièrement, l'indice choisi doit être fortement corrélé aux rendements locaux, sinon les agriculteurs ne s'assurent pas contre le risque pertinent (risque de base). Deuxièmement, il faut qu'il y ait les infrastructures requises, par exemple, un réseau de stations météo locales et/ou des options de télédétection, des données historiques fiables et un environnement juridique et réglementaire propice. Troisièmement, les agriculteurs doivent bien comprendre le fonctionnement de l'assurance et avoir les moyens de la payer. Enfin, pour fonctionner efficacement, l'assurance fondée sur un indice climatique doit être liée à d'autres services financiers dans le cadre d'une panoplie d'outils de gestion des risques plus étoffée.

Pour l'heure, l'utilisation des marchés à terme par les petits agriculteurs des pays en développement, dans le but de gérer les risques liés aux prix, semble plus problématique. Rares sont les pays en développement qui disposent de bourses des produits permettant aux agriculteurs et aux divers acteurs du marché de se couvrir contre les fluctuations des prix. De plus, ces marchés sont caractérisés par d'importants coûts fixes de participation, en termes de connaissances et de compréhension, et au plus son exploitation est petite, au moins il est intéressant pour un agriculteur d'acquiescer ce type de connaissances. Même aux États-Unis, seuls 3 pour cent des agriculteurs ont utilisé les contrats à terme en 2008⁶⁸. D'une manière générale, il s'est avéré extrêmement difficile d'atteindre les petits agriculteurs avec un bon rapport coût-efficacité.

Les gouvernements sont confrontés aux mêmes risques que les agriculteurs, et certains des instruments dont ils disposent sont similaires. Par exemple, les assurances fondées sur un indice climatique ont été utilisées pour la première fois à l'échelle nationale en Éthiopie en 2006 et au Malawi en 2008, pour gérer les risques liés à la production; elles fonctionnent toujours. Compte tenu de la nature technique des approches fondées sur le jeu du marché qui sont adoptées pour gérer la volatilité des prix

des denrées alimentaires, il est nécessaire de créer des institutions au niveau du pays et de les doter des compétences techniques indispensables.

Les principaux instruments qui pourraient être utilisés pour gérer la volatilité des prix des importations alimentaires sont les contrats à terme et les contrats d'option. En souscrivant un contrat à terme, un gouvernement qui souhaite se protéger contre une éventuelle envolée des prix des céréales verrouille le prix à un niveau convenu au moment de la conclusion du contrat. Les contrats à terme donnent aux pays une plus grande certitude sur le prix qu'ils paieront pour les céréales, mais n'autorisent aucune flexibilité. Si le prix du marché descend, le gouvernement devra quand même payer le prix convenu, donc payer davantage qu'il ne le ferait en l'absence de contrat. Dans les pays pauvres, cette situation peut engendrer des difficultés politiques considérables, outre la perte financière. Dans la pratique, les contrats à terme ne sont peut-être pas l'instrument idéal pour les gouvernements, dans la mesure où ils imposent une charge imprévisible et potentiellement importante associée aux cours à terme.

Les contrats d'option d'achat verrouillent le prix maximum à un certain niveau mais sans obligation d'acheter à ce prix si les cours du marché baissent. C'est une solution séduisante lorsque l'objectif est de protéger un pays importateur de produits alimentaires de la flambée des prix, car le pays pourra quand même bénéficier d'éventuelles baisses des prix après la conclusion de l'accord. Par conséquent, une option d'achat laisse plus de flexibilité qu'un contrat à terme. Mais, cette flexibilité a un coût – les options d'achat sont plus chères que les contrats à terme – et les gouvernements doivent accepter de le payer. En fonction de leur situation budgétaire et de leur dépendance à l'égard des importations, certains gouvernements peuvent préférer s'auto-assurer, en payant parfois le prix fort, mais en évitant les frais associés aux contrats d'options d'achat, bon an mal an.

ENCADRÉ 10

Quelles sont les répercussions de la hausse des prix des produits alimentaires sur les opérations du Programme alimentaire mondial des Nations Unies, le plus gros acheteur de vivres à des fins humanitaires?

La hausse des prix des produits alimentaires touche doublement le Programme alimentaire mondial (PAM): elle rend les achats de vivres destinés aux programmes d'aide alimentaire existants plus coûteux et elle accroît le nombre de personnes qui ont besoin d'une aide alimentaire.

Le modèle fonctionnel du PAM est unique dans le système des Nations Unies. Le PAM est entièrement financé par des donations volontaires et ne reçoit ni contributions statutaires, ni ressources de base, ni cotisations des membres. Par conséquent, et du fait

(Cont.)

ENCADRÉ 10 (Cont.)

de sa constitution, il n'est pas en mesure de se couvrir contre le risque des prix des produits sur le marché, comme le ferait une grande société privée.

Deux facteurs influencent les coûts du PAM de façon essentielle. Le premier est le prix des produits alimentaires eux-mêmes. Le PAM achète les vivres sur le marché du disponible. Par conséquent, quand la crise des prix des denrées alimentaires s'est déclenchée en 2007, le PAM a été frappé de plein fouet. Chaque augmentation de 10 pour cent du coût de l'assortiment alimentaire du PAM se traduit par un surcoût approximatif de 200 millions de dollars EU pour nourrir les bénéficiaires existants.

Le deuxième facteur est le transport, qui est lié aux prix des carburants. Étant donné qu'il est nécessaire de transporter les vivres jusque dans les zones les plus reculées du monde, y compris par largage pour les terrains les plus difficiles, les prix des carburants ont une incidence considérable sur les coûts du PAM.

Entre juin 2007 et février 2008, le PAM a vu ses coûts grimper de 775 millions de dollars EU pour couvrir les besoins des bénéficiaires existants.

L'autre volet a été la nécessité de mobiliser des ressources supplémentaires pour répondre aux besoins des personnes devenues dépendantes d'une aide alimentaire en raison de la flambée des prix des aliments dans leur zone. Entre juin 2007 et février 2008, le PAM a eu besoin de 186 millions de dollars EU supplémentaires pour élargir ses interventions scolaires à quelque 4,8 millions de bénéficiaires dans onze pays, distribuer des aliments spéciaux à quelque 1,8 million d'enfants et de femmes enceintes et allaitantes souffrant de malnutrition, étendre ses programmes de travaux publics à plus de 4 millions de bénéficiaires afin qu'ils aient de quoi se sustenter et introduire des programmes d'aide en espèces et en bons d'alimentation à l'intention de quelque 800 000 personnes dans sept pays, pour leur permettre d'accéder aux produits alimentaires disponibles sur les marchés.

Des économies ont été réalisées en changeant les produits dans certains assortiments alimentaires, par exemple en remplaçant le maïs par du sorgho dans certaines régions d'Afrique. Le montant total du coût supplémentaire pour le PAM en 2008 s'est quand même chiffré à 920 millions de dollars EU.

Enfin, la dernière difficulté à laquelle le PAM s'est heurté en 2007 et 2008 a été l'achat des produits

alimentaires lui-même. Avec la rétractation des marchés des produits alimentaires, le PAM a en effet eu du mal à se procurer les vivres et à les livrer au bon endroit au moment voulu. En moyenne, il faut compter trois à quatre mois entre l'achat des produits et leur livraison là où ils sont nécessaires. Le PAM achète les denrées alimentaires au meilleur prix et aussi près que possible de l'endroit où elles sont attendues, en tenant compte à la fois du coût des produits et du coût du transport. En 2010, le PAM a acheté 78 pour cent de ses produits dans des pays en développement. Mais les difficultés soulevées par les achats ont été aggravées par le fait que plus de 30 pays avaient interdit l'exportation des produits alimentaires dans le souci de protéger leurs propres consommateurs. Bien que les exportations humanitaires ne soient généralement pas visées par ces interdictions, les négociations avec chaque gouvernement ayant pris ce type de mesure ont fait perdre un temps précieux au PAM.

Comment le PAM réagit-il?

Avant la crise des prix des produits alimentaires, le PAM ne pouvait pas acheter de produits alimentaires avant d'avoir effectivement reçu la contribution financière d'un donateur. Après la crise de 2008, le Conseil d'administration du PAM a rapidement réagi pour lui donner le pouvoir de procéder à des achats anticipés et de prépositionner des produits alimentaires destinés aux populations vulnérables dès qu'un engagement financier était annoncé. Un mécanisme d'achat anticipé, d'un montant de 60 millions de dollars EU, a été mis en place pour acheter les produits et payer le coût de leur expédition avant la réception des contributions de donateurs.

Pour augmenter sa capacité de planifier et d'acheter à l'avance, le PAM envisage maintenant d'étendre ce système. Il pourra prépositionner des réserves susceptibles d'être livrées rapidement aux personnes vulnérables touchées par une crise alimentaire, grâce à un mécanisme de financement renouvelable élargi, d'un montant de 150 millions de dollars EU. Les réserves seront placées le long de grands couloirs humanitaires, dont le nombre pourra aller jusqu'à huit. Ce mécanisme ne permet pas au PAM de se couvrir contre les risques des prix des produits ou des taux de change mais il lui permet de raccourcir le délai entre la détermination des besoins alimentaires, la mobilisation de ressources financières et la livraison des vivres aux personnes ciblées.



S'adapter à la volatilité des prix quand elle est inévitable: les mécanismes de protection sociale ciblés et les réserves alimentaires d'urgence

Message clé

Pour parvenir à limiter les conséquences néfastes de la volatilité des prix, les mécanismes de protection sociale doivent être ciblés et conçus à l'avance et en consultation avec les populations les plus vulnérables.

Les flambées des prix des denrées alimentaires et les hausses des prix des intrants, tels que les engrais, font baisser les revenus des pauvres et des ménages vulnérables et pressent les budgets familiaux. En réaction, les ménages bradent leurs biens, retirent les enfants de l'école ou changent de régime alimentaire pour inclure des aliments moins nutritifs mais meilleur marché, autant de décisions dont les conséquences perdurent longtemps après que les prix soient retombés. La nature durable des répercussions des chocs donne une justification humanitaire et économique à la mise en place de mécanismes de protection sociale susceptibles d'atténuer ces répercussions. Les programmes d'alimentation scolaire, par exemple, peuvent contribuer à éviter que les enfants ne soient retirés de l'école pendant une crise, ce qui limite l'effet à long terme du choc des prix sur le capital humain.

Pour les consommateurs pauvres, l'élargissement des mécanismes de protection sociale constitue une option viable dans les pays où il en existe déjà. À cet effet, on peut soit inclure de nouveaux bénéficiaires, soit accroître les transferts alloués aux bénéficiaires existants, soit faire les deux. Mais ce type de mécanisme suppose l'existence de ressources conséquentes, ce qui peut poser un problème, en particulier dans les pays en développement à faible revenu qui ne peuvent assumer de telles dépenses en période de crise. Un appui externe devra être mobilisé rapidement pour leur permettre de répondre à la demande supplémentaire grevant leur budget.

Une autre difficulté tient au fait que, dans beaucoup de pays, il n'existe pas de mécanisme de protection sociale. Il est capital de concevoir ce type de mécanisme à l'avance, même si les fonds disponibles ne sont pas suffisants pour

le mettre en œuvre d'emblée. Si les personnes vulnérables (en particulier les femmes enceintes et allaitantes et les enfants âgés de moins de deux ans) sont déjà identifiées, on peut mettre en service le mécanisme de protection sociale ou la réserve alimentaire d'urgence dès qu'une crise survient, en utilisant des fonds de la communauté internationale. Par exemple, une composante essentielle d'un grand nombre de mécanismes de protection sociale, en particulier les transferts monétaires à visée sociale, consiste à allouer les subsides aux femmes, ce qui contribue à améliorer leur situation dans la communauté et au sein du ménage et se traduit par une meilleure santé et nutrition des enfants. Mais ce type d'intervention demande une planification soignée pour être efficace, et non une approche hâtive dictée par la crise. La planification préalable garantira de meilleurs résultats.

Si la protection est assurée au moyen de distributions alimentaires (et non de transferts monétaires), il sera nécessaire de disposer de réserves d'urgence avant l'arrivée de l'aide alimentaire, notamment les aliments spéciaux destinés aux enfants âgés de 6 mois à 2 ans. La constitution de ces réserves devrait être étroitement liée à des systèmes d'information et d'alerte précoce fonctionnant bien. Les réserves devraient être situées dans des lieux stratégiques, déterminés en trouvant un compromis entre les frais de surveillance plus élevés si les réserves sont trop fragmentées, le coût plus lourd si elles sont toutes situées dans les zones à déficit vivrier et le temps de réaction plus long si elles sont toutes situées dans les zones à excédent vivrier. Quant à la taille des réserves, elle doit être déterminée avec soin. Au minimum, elles doivent couvrir un à deux mois des besoins, selon le temps nécessaire pour les reconstituer. Au maximum, elles doivent être suffisantes pour satisfaire seulement les besoins alimentaires de la population vulnérable, et non de la totalité de la population.

Les organismes chargés des réserves alimentaires devraient fonctionner selon des règlements très stricts et être indépendants du processus politique, à l'instar des banques centrales. Quand vient le moment de

reconstituer les réserves, l'organisme doit acheter les stocks en veillant à ne pas créer un climat d'incertitude pour les négociants privés, qui devraient commercialiser la majeure partie de la culture. Ces organismes devraient aussi collaborer entre pays afin d'améliorer l'efficacité en mutualisant les risques. La réserve d'urgence de riz «ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) + 3», récemment élargie, représente un développement prometteur à cet égard.

Dans les cas où les pays n'ont pas la capacité de gérer des réserves d'urgence nationales, des systèmes stratégiques de réserves alimentaires pourraient être établis à l'échelon régional. Dans les régions caractérisées par des crises alimentaires récurrentes et de mauvaises infrastructures de transport, ce type de réserves d'urgence permet de mettre rapidement des vivres à la disposition des populations victimes de la faim. En 2008, le PAM est parvenu à distribuer des produits alimentaires, dans un court délai et avec un bon rapport coût-efficacité, aux bénéficiaires des pays de la région Afrique orientale et australe, par le biais d'un mécanisme pilote d'achat anticipé mis en place à l'échelon régional. Un tel système régional pourrait jeter les bases d'une éventuelle transition vers la prise en main et le contrôle du système par chaque pays.

Certains pays ayant imposé des restrictions à l'exportation en 2008 et 2010 en ont exempté les achats de vivres à des fins humanitaires, notamment les achats effectués par le PAM. Mais d'autres ne l'ont pas fait, obligeant les organisations humanitaires à acheter les produits alimentaires dans des lieux plus distants. La plupart des exemptions sont accordées au cas par cas, après présentation de la situation et introduction d'une demande d'exemption. Ce processus a fait perdre des ressources et un temps précieux lors des interventions d'urgence, les équipes chargées des achats ayant dû négocier les exemptions ou bien trouver des fournisseurs dans d'autres régions.

Un grand nombre de pays ont accepté d'exempter les achats humanitaires des interdictions d'exportation, premièrement au Sommet du G-8, à L'Aquila, en Italie, en juillet 2009, puis à l'occasion du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire organisé à Rome en novembre 2009, au cours duquel tous les États Membres de la FAO se sont engagés à «supprimer les restrictions imposées aux exportations alimentaires ou les taxes extraordinaires sur les aliments achetés à des fins humanitaires non commerciales, et procéder à des consultations et notifier à l'avance toute restriction de cet ordre avant son application». Le même engagement a été pris à la réunion des ministres de l'agriculture du G-20 en juin 2011 (voir encadré 11). S'il était honoré, cet engagement garantirait l'expédition rapide des produits alimentaires là où ils sont requis en cas de situation d'urgence.

Alors que les hausses des prix profitent aux agriculteurs disposant de surplus à vendre, les mécanismes de protection des producteurs peuvent contribuer à garantir les moyens de subsistance de certains petits exploitants lorsque les cours internationaux des engrais ou d'autres intrants subissent une hausse substantielle et rapide. La hausse des prix de ces intrants, conjuguée au fait qu'ils doivent être achetés plusieurs mois avant la récolte, peut obliger les agriculteurs à s'en passer, ce qui est susceptible de faire baisser les rendements et d'éroder la source de revenus des petits exploitants.

Le soutien ciblé à l'acquisition d'intrants renforce la capacité des petits exploitants de réagir en cas de hausse des prix des produits alimentaires et contribue à la sécurité alimentaire des ménages et des pays. Mais l'octroi ciblé de subventions à l'achat d'intrants a un coût non négligeable et les programmes de cette nature sont difficiles à gérer, en particulier pendant les périodes de volatilité des prix des denrées alimentaires et des intrants. Par exemple, il est généralement très difficile de faire en sorte que l'engrais soit livré aux agriculteurs en temps voulu. Même si ce problème est surmonté, les pressions politiques visant l'expansion de ces programmes peuvent entraîner une charge budgétaire insoutenable, susceptible de compromettre la croissance à long terme au lieu de la promouvoir. Par conséquent, il est capital que de tels programmes soient temporaires et ne ciblent que les agriculteurs qui n'ont pas les moyens de s'acheter des intrants ou n'ont pas accès au crédit⁶⁹.

À l'échelle internationale, un grand nombre de pays pauvres peinent parfois à faire face à l'augmentation du coût des importations accompagnant l'envolée des prix des denrées alimentaires. Lors de la récente flambée des prix, plusieurs pays confrontés à une augmentation conséquente du montant de leurs importations de produits alimentaires et d'engrais ont fait appel à la Facilité de protection contre les chocs exogènes du Fonds monétaire international. Ce mécanisme fournit des liquidités aux pays en développement afin d'atténuer les répercussions négatives des chocs exogènes sur leur balance des paiements, la situation de leurs réserves internationales et l'inflation. Ce type de mécanisme pourrait être élargi en vue d'aider les pays à financer les importations de produits alimentaires quand ils en ont besoin, au lieu de compenser après coup les pertes essuyées par la balance des paiements. Des mécanismes tels que le Programme d'intervention en réponse à la crise alimentaire mondiale de la Banque mondiale, qui cible les pays les plus pauvres et les plus vulnérables, devraient mobiliser les soutiens de même que l'élargissement du guichet crise de l'Association internationale de développement.

ENCADRÉ 11

Résultats de la réunion des ministres de l'agriculture du G-20

Le 23 juin 2011, les ministres de l'agriculture du G-20 se sont réunis afin de s'attaquer au problème de la volatilité des prix des denrées alimentaires, avec pour ultime objectif d'améliorer la sécurité alimentaire. Ils sont convenus d'un «Plan d'action sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture» qui sera soumis aux dirigeants du G-20 lors de leur Sommet de novembre 2011. Les débats ont porté sur un rapport rédigé conjointement par la FAO, l'OCDE, le FIDA, le FMI, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le PAM, la Banque mondiale, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) et l'Équipe spéciale de haut niveau des Nations Unies sur la crise mondiale de l'insécurité alimentaire, sur la volatilité des prix des denrées alimentaires. La FAO et l'OCDE ont coordonné les travaux de ces dix organisations internationales. Le rapport présentait plusieurs options politiques concrètes visant à réduire la volatilité et à amortir ses répercussions négatives sur les pays et sur les personnes vulnérables.

La réunion des ministres de l'agriculture du G-20 a adopté plusieurs recommandations formulées dans le rapport interinstitutions, notamment:

- 1. Production et productivité agricoles:** les gouvernements du G-20 se sont engagés à mettre en œuvre une plus large palette d'actions pour stimuler la croissance de la productivité agricole, accroître la production vivrière et favoriser la pérennité et la résilience du système alimentaire et agricole, en privilégiant les petits agriculteurs, et plus particulièrement les femmes et les jeunes. Ces actions engloberont la promotion de la recherche et de l'innovation dans le secteur agricole et la création d'un environnement qui encourage l'investissement public et privé dans l'agriculture.
- 2. Information commerciale et transparence des marchés:** les gouvernements du G-20 lanceront le Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS) destiné à améliorer la collaboration entre les organisations internationales, les grands pays exportateurs et importateurs et le secteur privé pour veiller à l'exactitude et à la transparence des données fournies. AMIS sera hébergé par la FAO et reposera sur les mécanismes d'information déjà en place.
- 3. Coordination politique internationale:** les gouvernements du G-20 préconisent également l'établissement d'un Forum de réaction rapide au sein d'AMIS en vue d'améliorer la coordination politique internationale. Le Forum débattera des mesures à prendre lorsque la situation des marchés indiquera un risque élevé d'insécurité alimentaire et il travaillera en étroite collaboration avec le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) afin de promouvoir la cohérence des politiques internationales.
- 4. Réduire les effets de la volatilité des prix sur les plus vulnérables:** les ministres de l'agriculture du G-20 demandent aux banques multilatérales de développement et aux organisations internationales de mettre au point des outils de gestion des risques, de contribuer à intégrer la gestion des risques, en particulier pour les petits exploitants, et de poursuivre l'étude des mécanismes contracycliques à l'intention des pays vulnérables confrontés à des chocs externes, y compris les flambées des prix des denrées alimentaires. Les ministres ont également soutenu les initiatives visant à optimiser la distribution de l'aide alimentaire et à renforcer les chaînes d'approvisionnement en cas de chocs des prix et de l'offre, notamment au moyen de réseaux de réserves prépositionnées et à l'intégration de la gestion des risques dans les achats internationaux d'aide alimentaire. Le G-20 est aussi convenu d'éliminer les restrictions à l'exportation et les taxes extraordinaires pour les vivres achetés à des fins humanitaires non commerciales par le PAM et de ne pas les imposer dans le futur.
- 5. Régulation financière:** les ministres de l'agriculture du G-20 ont vivement encouragé les ministres des finances du G-20 à prendre des décisions propres à garantir une meilleure régulation et supervision des marchés à terme des produits agricoles et des marchés des produits dérivés.



Prévenir la volatilité des prix sur le long terme: améliorer la productivité, le caractère durable et la capacité de rebond de l'agriculture

Message clé

L'investissement dans l'agriculture améliorera la compétitivité de la production intérieure, accroîtra les bénéfices des agriculteurs et rendra les denrées alimentaires plus abordables pour les pauvres. L'essentiel de l'investissement sera du ressort du secteur privé mais l'investissement public aura un rôle de catalyseur à jouer en finançant les biens publics que le secteur privé ne prendra pas à sa charge. Ces investissements devront tenir compte des droits des usagers des terres et des ressources naturelles qu'elles renferment, profiter aux communautés locales, et promouvoir la sécurité alimentaire sans porter indûment atteinte à l'environnement.

Le secteur agricole mondial va être confronté à de formidables défis au cours des quatre prochaines décennies. La croissance démographique incessante va faire augmenter la demande d'aliments, alors que le changement climatique et la dégradation des ressources naturelles créeront de nouvelles difficultés du côté de l'offre, en termes de production moyenne et de volatilité de la production. Selon les estimations de la FAO, la production agricole mondiale devra augmenter de 70 pour cent entre 2005-2007 et 2050, et de près de 100 pour cent dans les pays en développement, pour nourrir la population qui dépassera 9 milliards de personnes en 2050. Si la croissance de la production reste à la traîne, les prix seront plus élevés et plus volatils.

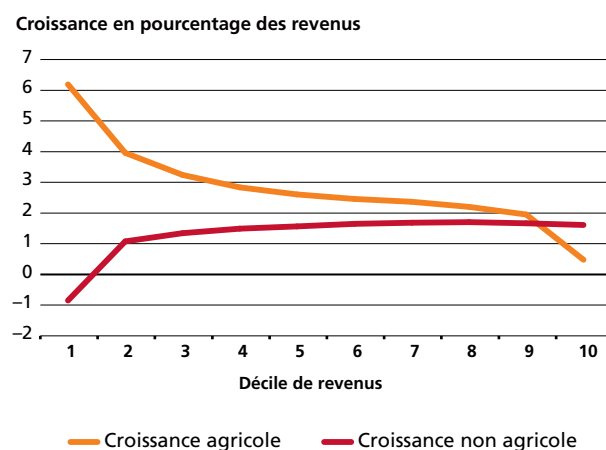
Il est important de souligner que l'augmentation de la production au niveau de l'exploitation ne représente pas le seul moyen d'améliorer l'offre et de répondre à la demande. La FAO a estimé récemment que 1,3 milliard de tonnes de produits alimentaires étaient perdus ou gaspillés chaque année dans le monde entier. Les pays développés sont responsables de la majeure partie du gaspillage, tandis que l'essentiel des pertes a lieu dans les pays en développement. Le défi consiste à trouver des moyens économiques et efficaces de réduire ce gaspillage et ces pertes. Par conséquent, la recherche et l'investissement dans l'amélioration de la gestion et de la

logistique après récolte seront une composante importante de toute stratégie de développement agricole élargie.

Les investissements visant la création d'un secteur agricole plus productif et efficient rendront les aliments plus abordables pour les pauvres, tout en réduisant la volatilité des prix. De plus, les ruraux pauvres eux-mêmes sont clairement demandeurs de ce type d'investissement. Si l'on en croit les sondages Gallup réalisés en Afrique subsaharienne, les gens estiment que l'agriculture est la question que leurs gouvernements devraient traiter en priorité et que la réduction de la pauvreté et le recul de la faim sont les deux principaux Objectifs du Millénaire pour le développement⁷⁰. L'augmentation de l'investissement accélèrera la croissance du secteur agricole, dont on sait qu'elle a un effet positif plus marqué sur les revenus des pauvres que la croissance des autres secteurs (figure 17)⁷¹. Grâce à l'amélioration du revenu

FIGURE 17

Une accélération de la croissance agricole a un effet plus marqué et plus positif sur les revenus des pauvres qu'une accélération équivalente de la croissance non agricole



Note: Le décile de revenus 1 désigne les 10 pour cent les plus pauvres de la population, et ainsi de suite. Le niveau de dépense est utilisé comme mesure indirecte des revenus, comme c'est le cas habituellement dans l'analyse des données des enquêtes sur les ménages. Source: E. Ligon et E. Sadoulet. 2007. *Estimating the effects of aggregate agricultural growth on the distribution of expenditures*. Document de travail pour le Rapport sur le développement dans le monde 2008 (disponible à l'adresse http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1191427986785/LigonE&SadouletE_EstimatingEffectsOfAggAgGr.pdf).

des pauvres, les ménages seront moins vulnérables face aux chocs économiques tels que les fluctuations des prix et ils risqueront moins de tomber dans les pièges de la pauvreté.

Des signes encourageants laissent penser que le capital du secteur agricole – bâtiments, matériel, cheptel et autres – commence à s'étoffer. Le capital agricole par travailleur est resté plutôt stagnant dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire entre le milieu des années 1980 et le début des années 2000, mais il a augmenté en 2004 et 2005, années les plus récentes pour lesquelles des données sont disponibles⁷². Cette augmentation doit être maintenue sur le long terme. Le doublement de la production agricole des pays en développement exigera un investissement brut annuel moyen d'un montant de 209 milliards de dollars EU (en dollars 2009), soit 50 pour cent environ de plus que le niveau actuel⁷³. Ce montant total couvre le financement de l'investissement dans l'agriculture primaire et les services de l'aval indispensables, tels que les installations d'entreposage et de transformation, mais pas les biens publics comme le réseau routier ou les grands aménagements d'irrigation et d'électrification qui sont aussi nécessaires. La réalisation d'investissements de cette ampleur représente un formidable défi mais c'est un défi qui doit être relevé si le monde veut éradiquer la faim.

La plupart des investissements, que ce soit dans l'agriculture primaire ou dans les secteurs de l'aval, devront provenir de sources privées. Les agriculteurs eux-mêmes doivent acheter l'outillage et les machines, investir dans l'amélioration de la fertilité des sols et acquérir les connaissances leur permettant de mieux gérer leurs exploitations. L'investissement du secteur privé doit aussi être encouragé à tous les stades de la filière – depuis les secteurs de l'amont, production et distribution des semences et des engrais, jusqu'aux secteurs de l'aval, transformation, commercialisation et distribution.

Mais les agriculteurs actuels et futurs n'investiront dans l'agriculture que s'ils sont persuadés de la rentabilité de leurs investissements, ce qui suppose des politiques et un environnement réglementaire appropriés, ainsi que des investissements dans une vaste gamme de biens publics. Trois types d'investissements publics sont décisifs:

- L'investissement direct dans la recherche et le développement agricole, pour améliorer la productivité et renforcer la capacité des systèmes agricoles, en particulier des petites exploitations, de s'adapter au changement climatique et à la pénurie de ressources;
- L'investissement dans la liaison du secteur agricole primaire avec les sources de la demande, et aussi les institutions agricoles, les services de vulgarisation, le réseau routier rural, les ports, le réseau électrique, l'entreposage et les systèmes d'irrigation; et

- L'investissement non agricole pour améliorer l'environnement institutionnel rural et la qualité de vie humaine; ces investissements englobent l'éducation, en particulier des femmes, l'assainissement et l'approvisionnement en eau salubre, ainsi que les soins de santé.

On a montré que ces trois types d'investissement avaient toujours des taux de rentabilité élevés, que ce soit en termes financiers ou en termes de réduction de la pauvreté⁷⁴. Les investissements visant à améliorer la productivité et la capacité de rebond de l'agriculture des pays en développement contribuent à renforcer la sécurité alimentaire à de multiples égards. Ils peuvent atténuer la volatilité des prix des denrées alimentaires, moyennant une amélioration de la productivité et de la gestion technique de la production et des risques, en particulier dans le contexte du changement climatique. Ils peuvent aider les agriculteurs et les ménages à mieux s'adapter aux répercussions de la volatilité lorsqu'ils y sont confrontés. Ils peuvent aussi rendre les produits alimentaires moins chers pour les consommateurs démunis et accroître les revenus des agriculteurs pauvres. Ces investissements feront reculer la pauvreté plus efficacement s'ils profitent aux petits agriculteurs car ce sont ces derniers qui assureront une part substantielle de la production dans les pays en développement dans un avenir prévisible.

Une grande partie de la recherche publique est réalisée par les centres de recherche internationaux du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI), bien que les institutions de recherche publiques de pays tels que le Brésil, la Chine et l'Inde deviennent des partenaires de poids dans ce domaine. Un nouveau fonds fiduciaire multidonateurs, le Fonds du GCRAI, hébergé et géré par la Banque mondiale, a été créé en vue d'harmoniser les investissements des donateurs relatifs aux grands problèmes mondiaux liés à l'agriculture. De nouveaux programmes de recherche axés sur les résultats mettent l'accent sur les politiques et les technologies permettant d'atténuer le changement climatique et de s'adapter à ses effets; ils rassemblent un grand nombre de partenaires. Il est nécessaire de financer régulièrement et davantage ce type d'organes afin qu'ils puissent continuer à investir aujourd'hui dans les techniques et les innovations dont nous aurons besoin pour résoudre les problèmes liés à la sécurité alimentaire et au changement climatique qui se profilent dans le futur.

Par ailleurs, il est capital d'accroître l'investissement public dans les infrastructures de transport et de production, ainsi que dans le capital humain, si l'on veut stimuler la productivité et réduire les pertes après récolte. L'amélioration des infrastructures, notamment le réseau

routier rural et les aménagements d'irrigation, et du système de commercialisation (entrepôts, installations réfrigérées et systèmes d'information sur le marché), favorisera la réduction des coûts de transport et l'intégration des petits producteurs dans les marchés, et atténuera la volatilité des prix. Les améliorations en matière de vulgarisation, d'éducation et de santé seront aussi des éléments clés de l'approche politique à adopter pour améliorer la productivité ainsi que la sécurité alimentaire et le bien-être des agriculteurs et des consommateurs.

Ces types d'investissement dans le capital humain, les infrastructures et la recherche scientifique sont très élémentaires mais ils n'en sont pas moins essentiels pour permettre aux pauvres de s'extirper de la pauvreté.

Sans eux, il n'est guère possible d'imaginer éradiquer l'insécurité alimentaire. Nous avons fait reculer la pauvreté et l'insécurité alimentaire et nous pouvons continuer à le faire à condition de pouvoir compter sur une analyse valide, une bonne recherche scientifique et le financement adéquat des interventions appropriées. À cette fin, l'ensemble de la communauté internationale doit s'engager à inscrire l'agriculture au rang des priorités non seulement l'année prochaine ou au cours des deux années suivantes mais, en dernier ressort, jusqu'au moment où chacun aura, à tout moment, un accès physique, social et économique à une alimentation suffisante, saine et nutritive lui permettant de satisfaire ses besoins énergétiques et ses préférences alimentaires pour mener une vie saine et active.