



Volatilité des prix alimentaires : Implications pour les pays ACP

Briefing de Bruxelles sur le développement no. 25

Bruxelles, 30 novembre 2011

Le 30 novembre 2011, le CTA et d'autres partenaires se sont réunis pour le 25e « Briefing de Bruxelles sur le développement », dans le cadre d'une série de briefings bimensuels sur le développement portant sur des questions de développement rural ACP-UE. 170 participants se sont réunis à Bruxelles pour discuter du problème de la volatilité des prix alimentaires et de ses implications pour les pays ACP.

Volatilité des prix alimentaires : Implications pour les pays ACP.

Le briefing, organisé avec l'International Food Policy Research Institute (IFPRI) et l'Agence de planification et de coordination du NEPAD, a porté sur les principaux défis à relever, des instruments et des politiques dans la lutte contre la volatilité des prix alimentaires et a donné un résumé des principales questions politiques débattues lors du G20 et les implications pour les pays ACP. Des exemples ont été utilisés pour démontrer les effets de la volatilité des prix des denrées alimentaires et d'identifier les actions politiques urgentes et concrètes à prendre pour atténuer les effets négatifs de la volatilité des prix alimentaires.

Le Briefing était une initiative du CTA, la Commission européenne (DG DEVCO), le Secrétariat ACP, le Comité des Ambassadeurs ACP, CONCORD et les médias.

Pour plus d'information sur les Briefings de Bruxelles sur le Développement visitez

www.bruxellesbriefings.net



Staffan Nilsson, President of the EESC introduces the briefing



Jean-Pierre Halkin

Le 25^e Briefing de Bruxelles pour le développement a été ouvert par Staffan Nilsson, président du Comité économique et social européen (CESE). M. Nilsson a insisté sur l'importance d'impliquer les organisations de la société civile telles que le CESE dans ce type de briefing. L'implication de la société civile peut mettre la pression sur les dirigeants politiques et faire la différence dans la lutte contre l'insécurité alimentaire et la famine. Ensemble, les parties prenantes parviendront à influencer les décideurs politiques.

Jean-Pierre Halkin, chef de l'unité en charge du développement rural, de la sécurité alimentaire et de la nutrition de la DG DEVCO de la Commission européenne, a souligné que la volatilité des prix alimentaires est une question centrale pour la CE et qu'en 2008 l'UE a fourni 1 milliard € pour y faire face dans les pays en développement via sa facilité alimentaire. Récemment, la CE a accordé son attention à la sécurité alimentaire à travers une série de propositions visant à mieux réguler les marchés financiers et ceux des matières premières agricoles. Mr Halkin a rappelé que la volatilité des

prix alimentaires ne peut être contrée par des initiatives individuelles et qu'il est important de tenir compte de la coopération internationale avec les homologues en développement. Cette vision se traduira par des efforts politiques de la CE mais également des programmes locaux dès 2014.

Michael Hailu, directeur du CTA, a conclu le discours d'ouverture en saluant les partenaires et les participants. Il a souligné que dans les pays ACP les prix alimentaires élevés affectent plusieurs millions de gens souffrant d'insécurité alimentaire et de famine. Il a rappelé qu'un total d'un milliard de personnes dans le monde souffrent de cette situation et qu'il faut absolument aider les plus pauvres à développer leur résistance. Une légère évolution des prix internationaux se traduit par une évolution importante pour les ménages en insécurité alimentaire et la gouvernance alimentaire est dès lors également essentielle. M. Hailu a rappelé qu'il est important de s'efforcer au niveau régional d'identifier les meilleures pratiques face à la volatilité des prix et qu'une représentation des associations d'agriculteurs au briefing leur permettrait de se faire entendre et



Mylène Testut-Neves



Maximo Torero

de formuler les préoccupations sur le terrain. En conclusion, il a souligné que la volatilité des prix alimentaires peut être réduite en améliorant la production et en minimisant les pertes et l'impact du changement climatique, avec des interventions telles que la gestion des risques, les réserves alimentaires et de meilleures stratégies, tout en insistant sur la nécessité de trouver des solutions mondiales à long terme.

Politiques et instruments de lutte contre la volatilité

Le panel 1, modéré par M. Halkin, a présenté une vue d'ensemble des principaux enjeux de la volatilité des prix alimentaires et un résumé des questions politiques majeures débattues lors du G20 de Cannes, en France.

Mylène Testut-Neves, chef d'unité au département des relations internationales du ministère français de l'agriculture, a présenté le plan d'action du G20 sur la volatilité des prix alimentaires et l'agriculture. La volatilité des prix des matières premières était une priorité de la présidence française à cause de son impact sur l'économie mondiale. Lors de la dernière réunion des ministères de l'agriculture du G20, un plan d'action sur la volatilité des prix et l'agriculture a été adopté. Mme Testut-Neves a souligné les cinq principaux objectifs du plan d'action : (i) améliorer la production et la productivité agricoles ; (ii) renforcer

l'information et la transparence sur les marchés ; (iii) renforcer la coordination internationale afin de prévenir et répondre aux crises du marché de l'alimentation ; (iv) mettre en œuvre des outils de gestion du risque pour les plus vulnérables ; et (v) améliorer le fonctionnement des marchés de dérivés sur les produits agricoles. Elle a conclu en insistant sur le défi futur de maintenir l'agriculture et la sécurité alimentaire au sommet de l'agenda politique et de poursuivre la mise en œuvre des actions déjà lancées. À ce propos, l'implication de la présidence mexicaine du G20 sera cruciale.

Atténuer les conséquences de la volatilité alimentaire

Maximo Torero, directeur de la division en charge des marchés, du commerce et des institutions de l'International Food Policy Research Institute (IFPRI), a présenté les causes de la volatilité des prix alimentaires et les solutions pour atténuer ses conséquences. Selon lui, le monde est actuellement confronté à quatre crises contribuant à l'augmentation de la volatilité des prix alimentaires : une crise alimentaire, une crise financière, une crise des combustibles et le changement climatique. Il a expliqué que les prix réels des produits ne sont pas à leur niveau historique le plus élevé mais que la volatilité excessive a néanmoins significativement augmenté. Les principaux facteurs de la volatilité excessive des prix alimentaires

sont : i) des prix futurs pouvant influencer les prix internationaux ; ii) des politiques sur les biocarburants pouvant être sources de concurrence pour l'eau et les terres ; iii) un changement climatique mettant une pression à long terme sur la volatilité ; et iv) des politiques secondaires liées aux marchés internationaux. Par ailleurs, au niveau national, les facteurs principaux sont : v) la demande nationale ; vi) les prix alimentaires nationaux ; et vii) le lien avec l'offre nationale et les relations entre ces facteurs. Une volatilité excessive est très préoccupante pour les producteurs à cause de l'augmentation des pertes – car ils ignorent comment allouer les ressources et peuvent perdre tout leur capital –, et encore plus pour les petits exploitants avec des contraintes budgétaires. M. Torero a spécifiquement envisagé trois solutions pour atténuer la volatilité des prix : Les réserves physiques qui ont des coûts élevés d'investissement, de perte de qualité des céréales et qui nécessitent un mécanisme de déclenchement pour éviter l'intervention politique, la distorsion des marchés, l'influence et la distorsion pour les producteurs ; la régulation des échanges futurs pouvant éviter l'augmentation du volume des marchés futurs mais qui doit englober toutes les entités et pas seulement certaines d'entre elles, sans oublier le fait que ces régulations ne sont pas contraignantes et pas toujours efficaces ; l'AMIS qui peut améliorer l'information sur les réserves, le système d'alerte précoce sur les prix et la prévision de la volatilité. M. Torero a conclu avec

Volatilité des prix alimentaires : Implications pour les pays ACP | POINTS FORTS



Hafez Ghanem



Carmel Cahill

quelques recommandations sur les politiques de biocarburants, sur la volatilité et sur la résistance. Selon lui, il faut réguler les activités financières, s'adapter au changement climatique extrême et l'atténuer et investir dans la recherche agricole. Par ailleurs, il faut équilibrer les structures du marché d'exportation mondiale, développer des réserves alimentaires mondiales et régionales d'urgence et collecter et partager l'information sur les marchés alimentaires. Les stratégies de réaction des ménages doivent être soutenues par des systèmes de protection nationaux et sociaux, la préparation d'urgence des pays, l'investissement dans les petites exploitations et l'agriculture durable et l'investissement dans des opportunités de revenus non agricoles dans les zones rurales.

Système d'information sur le marché agricole (AMIS)

Hafez Ghanem, directeur-général adjoint au département du développement économique et social de la FAO, a présenté le nouveau système d'information sur le marché agricole (AMIS). Dans le prolongement des présentations de Mme Testut-Neves et M. Torero, il a souligné l'importance de l'information pour promouvoir un marché transparent, plus stable et moins susceptible de spéculation. Le système AMIS renforcera la transparence sur les marchés afin avant tout d'outiller les marchés et les décideurs pour leur permettre

d'assurer la transparence. Selon Mr Ghanem, l'AMIS devrait : i) améliorer l'information, les analyses et les prévisions sur le marché agricole au niveau national et international ; ii) signaler les conditions anormales sur le marché international, notamment les faiblesses structurelles le cas échéant ; iii) renforcer les capacités d'alerte précoce au niveau mondial ; iv) collecter et analyser les informations sur les politiques ; v) promouvoir le dialogue et la coordination des politiques internationales ; vi) développer les capacités de collecte de données dans les pays participants. Le secrétariat de l'AMIS est basé à Rome, au sein de la FAO, et tous les pays du G20 en sont membres, plus les sept plus grands pays importateurs/exportateurs des quatre aliments de base (blé, maïs, riz et soja). Il est divisé en deux principaux groupes de travail : le groupe d'information, en charge de la collecte d'informations, qui se réunit deux fois par an afin de produire des rapports sur les niveaux de production et de réserves dans leur pays ; et le forum de réponse rapide, un groupe de haut niveau de décideurs qui se réunit une fois par an et en cas d'urgence, afin de créer une plateforme de coordination des politiques pour l'échange d'informations et le renforcement de la coordination internationale entre les États membres.

Renforcer les politiques de marché et commerciales

Carmel Cahill, conseillère senior de la direction du commerce et de l'agriculture de l'OCDE, a résumé l'environnement politique général de l'alimentation et de l'agriculture. Selon elle, le niveau de soutien des gouvernements de l'OCDE aux agriculteurs varie grandement (de très élevé à presque nul) entre les pays. Pour les économies émergentes, le soutien est plutôt minime voire négatif. Elle a souligné que dans certaines régions, le niveau de distorsion des prix est très élevé à cause des tarifs à l'importation, des restrictions quantitatives, etc. et que, en dépit du fait que l'UE a réduit de moitié son soutien à l'agriculture, la distorsion demeure très significative. Mme Cahill a rappelé que les tarifs agricoles sont plus importants que les tarifs non agricoles dans de nombreux pays et que de nombreuses mesures non tarifaires affectent le commerce et l'agriculture. À ce propos, elle a reconnu que le commerce est important pour la sécurité alimentaire car il permet à la nourriture d'être transférée de zones excédentaires aux zones déficitaires. Le commerce permet également d'absorber les chocs. Avec l'influence du changement climatique sur les modèles de production agricole, le commerce aidera à faire face à la période d'adaptation tout en étant bénéfique à long terme. En ce qui concerne les politiques commerciales, Mme Cahill a déclaré que lors des récentes crises alimentaires, des



Mr Cédric Pène



S.E. Ms. Brave Ndisale



Mr Mamadou Cissokho

politiques de stimulation de la demande de produits agricoles pour les biocarburants ont entraîné les prix à la hausse et contribué à la volatilité élevée et aux faibles ratios d'utilisation des réserves. Elle a également rappelé que les facteurs à court terme qui ont exacerbé ces crises sont le manque d'information et la panique des gens et des gouvernements. Pour cette raison, l'OCDE estime que les facteurs politiques, les politiques de marché et les politiques commerciales ont en fait contribué à aggraver les crises alimentaires. En conclusion, Mme Cahill a proposé des solutions : i) éviter les mesures commerciales pro-cycliques au niveau de l'importation et de l'exportation ; ii) renforcer les disciplines et la concertation sur les restrictions à l'exportation ; et iii) orienter les efforts de politiques nationales vers le développement d'institutions de marché, les infrastructures, la productivité et la compétitivité.

Certaines questions ont été soulevées lors du débat sur l'opportunité et l'efficacité de l'AMIS. Il a été expliqué que le système était déjà opérationnel mais que la qualité de l'information devait être progressivement améliorée. Même si dans de nombreuses régions du monde les céréales ne sont pas l'aliment de base (p. ex. en Afrique centrale et occidentale), la focalisation sur les prix des céréales de l'AMIS est utile car une augmentation de ceux-ci se traduit souvent par une augmentation des prix des tubéreuses et d'autres aliments. M. Halkin a conclu le premier panel avec des remarques sur le lien entre

l'agriculture et les puits de carbone. Des infrastructures financières existent pour réduire et restaurer les émissions de CO₂, mais souvent les parties prenantes ne suffisent pas à assurer que ces mécanismes sont adaptés. Il a cité deux exemples : le mécanisme de développement propre (MDP) financé par le protocole de Kyoto et la réduction des émissions liée à la dégradation des forêts et à la déforestation (REDD), y compris l'évolution de l'utilisation des terres (REDD+) et l'agriculture (REDD++).

Le commerce face à la volatilité des prix alimentaires

S.E. Mme Brave Ndisale, ambassadrice du Malawi, a modéré le panel 2, focalisé sur les effets de la volatilité des prix alimentaires sur le terrain, en évoquant les expériences des acteurs et en identifiant les actions politiques urgentes et concrètes nécessaires afin d'atténuer les effets négatifs de la volatilité des prix alimentaires.

Cédric Pène, directeur de la division de l'agriculture de l'OMC, a présenté les réglementations présentes et futures de l'organisation. Tout comme Mme Cahill, il affirme que le commerce est l'un des outils permettant de faire face à la volatilité des prix alimentaires. Selon lui, les règles de l'OMC, notamment en matière agricole, ont un rôle central à jouer i) pour limiter les distorsions des subsides commerciaux et promouvoir une meilleure allocation

des ressources ; ii) pour encourager la transparence et limiter les effets secondaires de la volatilité des prix ; et iii) pour tenir compte des besoins des pays en développement. Faisant référence aux négociations de Doha, il a déclaré que le cycle doit améliorer les accords agricoles actuels, en particulier sur les thèmes de la protection des tarifs, de la concurrence à l'exportation, du soutien interne, des interdictions quantitatives et des restrictions à l'exportation. Malheureusement, les négociations sont dans une impasse et il faudra les poursuivre en 2012. M. Pène a conclu sa présentation en soulignant que de nouvelles voies sont nécessaires afin de conclure le cycle de Doha : les négociations doivent s'orienter vers les domaines où des progrès sont possibles.

Enjeux et opportunités pour les agriculteurs

Mamadou Cissokho, président de ROPPA, a présenté l'impact de la volatilité des prix sur les petits agriculteurs et producteurs. Il a rappelé aux intervenants précédents que si les crises ont affecté des millions de gens, il serait également intéressant de calculer les bénéfices pour les pays d'exportation qu'elles ont suscités. En ce qui concerne la petite agriculture, Mr Cissokho a expliqué qu'une augmentation du nombre de petits agriculteurs était prévue en Afrique d'ici 2020 et qu'avec la désertification et la dégradation

Volatilité des prix alimentaires : Implications pour les pays ACP | POINTS FORTS



Mr Thomas Elhaut



Mr Chris Moore

des ressources naturelles, elle aurait pour conséquence que l'insécurité alimentaire deviendra un problème structurel pour les Africains. Les petits agriculteurs cherchent des solutions parce que des revenus faibles ne sont pas propices à l'investissement et découragent les jeunes agriculteurs de mener à bien leurs activités. S'adressant une fois encore aux intervenants précédents, il a rappelé que l'on pensait communément que l'agriculture allait se développer à travers la coopération mais que selon lui, au lieu de promouvoir des projets, les décideurs politiques devaient préparer des politiques agricoles efficaces comme dans l'agriculture américaine et européenne. Selon M. Cissokho, il faut améliorer la production et les revenus des agriculteurs car 85 % de la production totale est assurée par les petits agriculteurs africains. Par conséquent, ce système doit être amélioré et non démantelé sous prétexte qu'investir dans la petite agriculture ne vaut pas la peine. M. Cissokho a conclu avec quelques suggestions pour le NEPAD sur la protection des producteurs : i) renforcer les investissements publics sur les marchés locaux ; ii) promouvoir les infrastructures et l'accès au crédit ; et iii) soutenir à l'avenir les produits agricoles.

Stratégies de gestion des risques pour les petits agriculteurs

Thomas Elhaut, directeur en charge des statistiques et des études du

développement du FIDA, a présenté les risques mondiaux et locaux pour les petits agriculteurs. Pour lui, les questions globales sont principalement la crise fiscale, le changement climatique, la volatilité des prix de l'énergie, la gouvernance mondiale, la disparité économique, les informations essentielles, la répartition des infrastructures et la sécurité des informations en ligne. En ce qui concerne la petite agriculture, M. Elhaut a expliqué que la volatilité des prix du marché exacerbe tous les autres risques, ce qui compromet également la sécurité alimentaire. Les agriculteurs se sont adaptés aux risques avec le temps via une série de stratégies très diversifiées. La transition des économies rurales en économies modernes a permis à de nouvelles stratégies d'émerger. Pour M. Elhaut, il faut soutenir la transition de la petite agriculture de la subsistance au commerce. En conclusion, M. Elhaut a souligné qu'afin d'aider les agriculteurs à améliorer leur productivité, il faut combler l'écart d'information : non seulement les prix mais également la qualité, les certifications et les données sur la chaîne de valeur.

Réserves alimentaires d'urgence pour atténuer la volatilité

Chris Moore, conseiller senior en politiques publiques mondiales au PAM, a fait référence aux crises alimentaires des années 1970-1980 en Éthiopie afin de présenter les réserves alimentaires d'urgence. Les

réserves éthiopiennes ne servaient pas à atténuer et à influencer les prix du marché mais à fournir un accès prévisible et rapide à l'alimentation pour une population vulnérable en cas de chocs via des programmes nationaux de filet de sécurité. Selon lui, après vingt ans, l'impact de cette réserve est clair. L'Éthiopie continue à connaître des sécheresses mais la réserve alimentaire est un outil efficace pour y faire face. La question posée par M. Moore est de savoir si les réserves alimentaires peuvent être également efficaces en période de volatilité élevée. À ce propos, plusieurs réserves alimentaires ont été prises en exemple par M. Moore : la RURAE et l'ASACR en Asie, la CDAA en Afrique et les réserves nationales éthiopiennes et maliennes. Sur la base de ces exemples, Mr Moore a identifié dix facteurs d'une réserve alimentaire d'urgence fructueuse : i) envisager le problème via des mécanismes régionaux ; ii) penser petit, les réserves importantes étant difficiles à gérer ; iii) compléter les structures existantes ; iv) assurer une durabilité financière ; v) cibler les plus vulnérables ; vi) acheter local afin de stimuler les bénéficiaires dans la production agricole ; vii) garantir l'appropriation nationale et régionale ; viii) gouverner de manière effective et indépendante et inclure des organisations extérieures dans les mécanismes de gouvernance ; ix) être transparente ; et x) développer les capacités. M. Moore a conclu que les réserves alimentaires sont utiles afin d'atténuer la volatilité des prix mais que pour mettre en œuvre une réserve régionale, il faut un engagement, des capitaux et une collaboration solides.

Volatilité des prix alimentaires : Implications pour les pays ACP | POINTS FORTS



Mr Tobias Takavarasha



Mme Adriana Herrera Moreno

Prévenir la volatilité des prix en Afrique

Tobias Takavarasha, responsable de la politique agricole et de l'investissement au NEPAD, a abordé la question des réponses politiques à la volatilité des prix alimentaires. Ses principaux messages sont : i) la volatilité est plus élevée en Afrique par rapport à d'autres continents ; ii) les sources de volatilité en Afrique n'en sont pas nécessairement originaires; iii) la vulnérabilité et l'insécurité alimentaire sur le continent africain se sont intensifiées à cause de la volatilité. Il a ajouté que de nombreuses interventions diverses étaient mises en place pour faire face à la volatilité des prix alimentaires, renforcer la production nationale, garantir la stabilité politique et la sécurité et faciliter le commerce transfrontalier et régional et l'intégration. Citant l'exemple de l'initiative Maïs sans frontières du COMESA, il a rappelé que l'agriculture ne doit pas être la seule priorité : la transformation et le développement ruraux sont également essentiels, nombre de personnes des zones rurales ne pouvant pas dépendre de l'agriculture uniquement. En conclusion, il faut accélérer la

mise en œuvre de programmes d'amélioration de la productivité, de réduction des coûts de production, de création d'emplois et de réduction des risques associés à la production agricole ; introduire des filets de sécurité et des subventions intelligentes, en particulier pour les engrais ; et encourager l'investissement du secteur privé dans l'agriculture africaine.

Les recommandations finales ont été formulées par Mme Adriana Herrera Moreno, coordinatrice générale des études et du soutien aux négociations commerciales internationales du ministère de l'agriculture mexicain. Elle a mentionné quelques priorités de la prochaine présidence du G20 mexicain : renforcer le plan d'action adopté en juin et mettre en œuvre le système d'information sur le marché (pour le maïs et le blé notamment). Il faut se focaliser sur des actions déjà entamées et débattues. En particulier, cinq domaines stratégiques doivent être visés : i) la recherche, le transfert de technologies et le développement ; ii) l'agriculture durable, qui est une question transversale, les ressources naturelles et les questions liées à l'eau ; iii) l'investissement dans un partenariat public-privé de partage des objectifs, du financement et des risques ; iv) une meilleure gestion des

risques afin de mieux faire face aux questions de sécurité alimentaire; et v) le travail futur sur l'agenda agricole.

Par manque de temps, le débat a été écourté mais il a été souligné qu'une productivité nationale renforcée pouvait aller de pair avec le cycle de négociations de Doha en réduisant les mesures de soutien nationales (sans conflit avec les niveaux faibles de productivité). Enfin, il a été unanimement conclu que des mesures devaient être prises pour réduire le risque que l'AMIS profite davantage aux entreprises qu'au bien public.

M. Hailu, directeur du CTA, a formulé les remarques conclusives sur les questions à court et à long terme liées à la volatilité des prix alimentaires. En particulier, il a rappelé que le débat et l'implication devaient se poursuivre, en particulier au sein des pays du G20. L'agriculture est récemment devenue prioritaire pour le G20 mais les gouvernements ne donnent pas systématiquement la parole aux populations les plus affectées par la volatilité des prix alimentaires. À ce propos, le CTA serait heureux de soutenir cet engagement des organisations régionales d'agriculteurs afin de leur permettre de contribuer à la discussion.

En savoir plus sur le Web

- Le site principal <http://brusselsbriefings.net/>
- La page consacrée au briefing <http://brusselsbriefings.net/past-briefings/no-25-food-price-volatility/>
- Les vidéos <http://client.arendsoog.be/CTA3/>
- Le prochain briefing <http://brusselsbriefings.net/past-briefings/no-26-pastoralism/>
- Si vous ne pouvez pas y assister, suivez les débats en direct sur le web et envoyez vos commentaires ou questions aux intervenants à brussels.briefings@cta.int.