



Flambée des prix alimentaires : une opportunité de changement ?

7^e Briefing sur le développement à Bruxelles

16 octobre 2008

Le 16 octobre 2008, le CTA et d'autres partenaires se sont réunis pour le septième « Briefing de Bruxelles sur le développement », dans le cadre d'une série de briefings bimestriels sur le développement portant sur des questions de développement rural ACP-UE. Environ 130 participants se sont réunis à Bruxelles à l'occasion de la Journée mondiale de l'alimentation pour débattre des causes et des impacts de la crise des prix alimentaires dans les pays ACP et des meilleures options et actions politiques à moyen et à long terme.

Partenaires des Briefings :

- CTA
- Commission européenne
- Présidence de l'UE
- Groupe ACP
- Euforic
- Concord
- IPS Europe
- FAO

Investir dans l'agriculture pour faire face à la crise

Le Dr Hansjörg Neun, Directeur de CTA, Lluís Riera, Directeur de la DG Développement de la CE et Sir John Kaputin, Secrétaire général du Secrétariat ACP, ont accueilli les participants au [7^e Briefing de Bruxelles sur le développement](#),

en insistant sur la nécessité de faire face aux effets des prix alimentaires sur les petits agriculteurs et d'intensifier la production. Le Directeur général de la FAO,



Jacques Diouf, s'est adressé aux participants à partir de Rome et a rappelé les différentes causes de la crise : les effets du changement climatique entraînant une réduction des réserves disponibles, la croissance démographique mondiale, l'allocation grandissante de terres à la production de biocarburants, l'augmentation des prix du pétrole et la spéculation sur les marchés.

Les petits agriculteurs ont été particulièrement affectés et la malnutrition a augmenté de façon spectaculaire. Selon M Diouf, cette situation résulte du manque de priorité accordée à l'agriculture ces dernières années : l'aide au développement globale destinée à l'agriculture est passée de 17% en 1980 à 3% en 2006 et les donateurs internationaux et régionaux ont diminué drastiquement

l'allocation de leurs ressources à l'agriculture, et ce en dépit de son rôle essentiel pour la plupart des populations pauvres. Pour M Diouf, la production agricole doit doubler afin de nourrir une population mondiale grandissante et la



productivité agricole doit être renforcée pour répondre aux besoins de la population urbaine. Le seul moyen d'y parvenir est d'investir dans les infrastructures rurales (accès à l'eau, routes, etc.) et de moderniser les systèmes de production.

Il faut assouplir le système alimentaire

Steve Wiggins (ODI), a présenté une brève analyse historique du système alimentaire, de la production et des tendances du marché. La fonction principale du système alimentaire mondial est de fournir des quantités suffisantes de nourriture pour répondre à la demande à des prix bas et en diminution. C'est ce que ce système a fait durant plus de 40 ans, entre 1960 et 2000. Des quantités toujours plus importantes d'aliments de base ont été produites et les prix sur marchés mondiaux ont diminué dans l'ensemble entre 55 et 65% en termes réels. Bien que la variabilité des prix n'ait pas diminué, cette époque n'a connu qu'un seul pic de prix, celui de 1973-74, notamment grâce à la « révolution verte » dans les pays en développement.

La production mondiale de céréales est en train de ralentir. Alors que l'augmentation de la production atteignait 2,8% par an jusqu'au milieu des années 1980, devançant confortablement la croissance démographique, les taux de croissance ont par la suite chuté, pour atteindre environ 1% par an en moyenne, soit un taux inférieur à la croissance de la population. Le ralentissement de la croissance de la production a entraîné une diminution des stocks. Accumulées au cours de la décennie suivant le choc des prix alimentaires de 1973-74, depuis le début du nouveau millénaire, les réserves qui représentaient



plus d'un tiers de l'utilisation annuelle, sont passées à moins d'un cinquième. La capacité du système à amortir les chocs a par conséquent faibli. Selon lui, les « déclencheurs » de la crise des prix alimentaires actuelle sont notamment : les défaillances dans l'approvisionnement (notamment les récoltes médiocres en Australie, en Russie et en Ukraine) et l'évolution de la demande. En particulier, l'augmentation des prix du pétrole a stimulé et fait accroître la demande en biocarburants, entraînant les prix à la hausse, notamment ceux du maïs. Ces facteurs ont engendré une sorte de panique : restrictions aux exportations dans les pays producteurs, réapprovisionnement (les pays plus riches important plus que d'habitude, au cas où) et, peut-être, spéculation sur les marchés de marchandises à terme. Le problème résultant - selon lui - du manque de souplesse du système alimentaire mondial, il a plaidé en faveur d'un assouplissement du système, afin de laisser la marge de manœuvre nécessaire pour mieux faire face à la variabilité des récoltes. Les réserves alimentaires doivent être reconstituées pour atteindre environ 30%. Mais pour ce faire, des négociations devront avoir lieu pour savoir quels pays doivent détenir ces réserves, qui les paiera et comment elles seront gérées de manière claire et transparente afin de ne pas enrayer le fonctionnement du marché. Il a également appelé à davantage d'efforts pour augmenter la croissance annuelle de la production agricole de 2% par an.

Les agriculteurs et la crise alimentaire.



Renwick Rose (WINFA, organisation d'agriculteurs des Caraïbes), a souligné la nécessité d'un dialogue avec les agriculteurs sur le terrain. Comme le reste du monde, les Caraïbes souffrent de l'augmentation aigüe et soudaine des prix alimentaires. Cette situation

est accentuée par les effets de la hausse des prix des carburants et l'impact qui en résulte sur le coût de la vie en général. Cela affecte négativement les efforts de lutte contre la pauvreté et la réalisation des Objectifs de Développement du Millénaire (ODM). Il est intéressant de constater qu'il y a 30 ans, le CARICOM mettait sur pied le premier Plan alimentaire régional dans des circonstances similaires avec pour vocation de parvenir à une autosuffisance alimentaire régionale en alliant un programme régional de diversification agricole aux ressources en pétrole et en gaz naturel de Trinidad et Tobago. Dans les années 80, le plan a été relancé avec la création de la *Caribbean Food Corporation* (CFC – Corporation alimentaire des Caraïbes). Aujourd'hui, une autre tentative a été faite avec l'Initiative Jagdeo et un Sommet spécial réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement CARICOM sur les prix alimentaires et le coût de la vie (décembre 2007). Aucune des initiatives ci-dessus n'a été couronnée de succès. Cela a entraîné une augmentation sévère des prix des importations dans les Caraïbes, jusqu'à 3 milliards USD, dans une région dont la population est inférieure

à 15 millions d'habitants. Tous les pays du CARICOM, sauf Belize et le Guyane, sont des importateurs nets de nourriture, notamment en provenance d'Amérique du Nord (plus de 50%) et de l'UE.

Contrairement à l'idée générale selon laquelle les agriculteurs bénéficient des prix élevés, il existe deux ou trois intermédiaires entre les producteurs et les consommateurs finaux, tels que les distributeurs et les détaillants, qui sont les principaux bénéficiaires de la hausse des prix. L'échec des initiatives antérieures s'explique en grande partie par le fait qu'elles ont mis l'accent sur des mesures administratives et techniques, dédaignant largement le rôle que les producteurs, les agriculteurs et les organisations d'agriculteurs peuvent et doivent jouer afin que ces efforts soient fructueux. Les évolutions récentes au niveau international soulignent le besoin urgent de stratégies de sécurité alimentaire menées par les organisations d'agriculteurs et les agriculteurs eux-mêmes. Les organisations d'agriculteurs ne prétendent pas détenir toutes les clés mais il faut un développement fort des capacités des agriculteurs, afin de leur permettre de faire face efficacement aux problèmes et d'apporter leur contribution aux solutions.

Les prix alimentaires au-delà de production

Stineke Oenema (Groupe de travail sur la sécurité alimentaire de CONCORD), a appelé à laisser une marge de manœuvre politique suffisante aux pays en développement pour prendre des décisions indépendantes pour la protection de leurs marchés. Alors qu'il semble exister un consensus général sur la nécessité de rendre les



petites exploitations agricoles plus adaptables aux crises alimentaires et d'éradiquer la famine et la malnutrition, Mme Oenema a soulevé quelques obstacles. Pour ce qui est de la révolution verte, la recherche doit répondre aux besoins locaux et pas seulement aux produits d'exportation. En ce qui concerne les politiques commerciales, les exemples du Cameroun et de la Bolivie montrent que les pays en développement ont besoin d'être protégés afin de renforcer leurs propres secteurs de production. Les pays doivent disposer d'une marge de manœuvre politique suffisante leur permettant de décider de leurs propres stratégies de sécurité alimentaire, indépendamment de l'opinion internationale. « Une protection suffisante aux frontières est nécessaire », a-t-elle déclaré. À côté des pistes de solutions à ces questions, elle a également identifié des avantages de la crise alimentaire actuelle. Celle-ci rassemble en effet les peuples et attire l'attention sur le commerce, la nutrition et l'agriculture. Le droit à l'alimentation, a-t-elle conclu, déclare que « Chaque homme, femme, enfant a le droit à une alimentation adéquate ».

Le président du premier panel, S.E. M Ouedraogo, Ambassadeur du Burkina Faso et Président du Comité des ambassadeurs ACP, a conclu en soulignant le besoin urgent pour les pays ACP de faire face à la

crise des prix alimentaires et en appelant à davantage de soutien aux organisations d'agriculteurs. Les questions posées par le public concernaient la R&D et le manque de capacités de l'Afrique dans ce domaine, le lien entre la crise alimentaire et la crise financière actuelle et en particulier le rôle de la spéculation et la question centrale de la migration rurale.



La réponse de la CE à la crise alimentaire



Philip Mikos, Chef de l'Unité en charge de l'environnement, de la sécurité alimentaire et du développement rural à la DG Développement de la CE, a exposé la réponse de la CE face à la crise des prix alimentaires qui s'articule autour de deux

communications récentes. La première ([Faire face à la hausse des prix des denrées alimentaires - Orientations pour l'action de l'UE](#)) examine les causes et les impacts de la crise et identifie des actions de développement humanitaire à court terme, des filets de sécurité à moyen terme et des réponses à plus long terme axées sur la revitalisation de la production agricole. L'objectif est d'atténuer les effets négatifs des augmentations de prix alimentaires sur les consommateurs les plus défavorisés, tout en encourageant des « réponses d'approvisionnement positives » de la part des agriculteurs. La seconde ([Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'une facilité de réponse rapide à la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement](#)) décrit un nouveau « Mécanisme d'aide financière aux importations alimentaires » et est actuellement soumise à la procédure législative de l'UE, notamment devant le [Parlement européen](#). L'objectif est de répondre rapidement et directement à l'augmentation des prix alimentaires dans les pays en développement. Le mécanisme permettra d'obtenir un équilibre entre les instruments de développement d'urgence et à long terme et envisagé pour deux ans (2009-2010), il stimulera des « réponses d'approvisionnement » positives de la part du secteur agricole et fournira des « filets de sécurité ».

M Mikos a mis l'accent sur trois autres instruments de la réponse de la CE : l'aide humanitaire, à travers laquelle la Commission finance l'aide alimentaire (232 millions € en 2008) ; le Programme thématique pour la sécurité alimentaire (PTSA), qui a permis à la Commission de rediriger 20 millions € vers 12 pays afin de soutenir des mesures de filets de sécurité, de transferts sociaux et de production agricole ; et le Fonds de développement européen, qui a apporté 200 millions € à 30 pays hautement vulnérables affectés par les hausses des prix alimentaires.

Technologie : solution face à la crise alimentaire ?

Le Dr Mike Bushell (Syngenta), a présenté une vision du secteur privé de l'alimentation mondiale. Selon lui, les bonnes technologies permettant d'intensifier les rendements existent, mais elles doivent être déployées de manière sûre et durable dans les systèmes agricoles locaux. Par le passé, quatre grandes technologies ont permis d'augmenter la demande alimentaire : la mécanisation de l'agriculture, et notamment l'irrigation, les fertilisants synthétiques, les produits chimiques de protection des cultures et de meilleures semences. Il a donné des exemples de leur contribution à la production alimentaire durable, qu'il a définie comme des « stratégies et des pratiques promouvant le bien-être de l'environnement, de la société et de l'économie agricole à long terme ». Pour M Bushell, les technologies sont un élément essentiel de la solution. Les technologies dont nous avons besoin existent déjà. Le défi consiste à les déployer dans des systèmes agricoles durables locaux. Les obstacles devant être surmontés sont surtout le changement climatique, mais également la technophobie, le manque d'infrastructures et de financements, ainsi que la nécessité de redynamiser les services d'extension. Dans cette optique, les partenariats public-privé constituent des instruments permettant de surmonter ces difficultés.



Coopération régionale : une solution à la crise ?

Pour Cris Muyunda, les prix alimentaires mondiaux actuels pèsent lourdement sur les États membres du COMESA. Les études montrent qu'une augmentation de 10% des prix alimentaires entraîne une hausse de 2,3% de la pauvreté. De plus, les prix élevés pourraient affecter la situation politique et menacer la paix et la sécurité. A leur tour, les prix alimentaires élevés peuvent engendrer une croissance économique dans les économies agricoles (l'agriculture représente 32% du PIB du COMESA), une croissance globale de 15% seulement pouvant arracher six millions d'individus à la pauvreté. Depuis 2004, la sécurité alimentaire dans les 19 pays COMESA s'est améliorée. En 2006-2007, seuls deux États membres ont subi un déficit alimentaire, le reste de la région étant en surplus. Le Malawi peut être considéré comme une expérience particulièrement fructueuse. Depuis la pénurie alimentaire grave de 2004-2005, le gouvernement a mis en place un programme comprenant trois mesures clés : subvention de fertilisants, augmentation du budget agricole et focalisation sur la sécurité alimentaire, l'irrigation, les fertilisants et le marketing. Cette politique a généré un surplus alimentaire en 2006-2007. Le COMESA répond de différentes manières à la crise : l'intégration économique régionale a été accélérée, le COMESA devrait devenir une union douanière en décembre 2008. La mise en



œuvre du Programme de développement de l'agriculture d'Afrique (NEPAD/CAADP) comprend quatre piliers : gestion du sol et de l'eau, infrastructures commerciales et de marketing, sécurité alimentaire et nutritionnelle et recherche agricole et adoption des technologies. Avec la CDAA, l'EGAD, la Commission de l'Océan Indien et la Communauté d'Afrique orientale, le COMESA s'est engagé dans un plan régional de lutte contre la crise alimentaire, articulé autour de trois axes : approvisionnement en intrants pour accélérer la production, meilleure gestion des risques et analyse de la vulnérabilité et un meilleur accès au marché régional. Le COMESA a également mis en place une institution indépendante, ACTESA, ayant pour vocation l'expansion commerciale des principales cultures de base. De nombreux États sont enclavés ou insulaires, ce qui explique pourquoi les couloirs de transport sont essentiels. Le manque de diversification des transports et une connectivité physique médiocre (il n'y a que 60 km de routes asphaltées par million d'habitants, alors que l'Inde en compte 1000 et l'Europe occidentale, 20 000) sont autant d'obstacles à la sécurité alimentaire dans la région. L'instabilité de l'approvisionnement en énergie constitue également un obstacle et les pays doivent « explorer en profondeur » les sources d'énergie alternative, telles que l'énergie hydraulique, les biocarburants et l'énergie nucléaire. L'Afrique a besoin d'une réponse globale, incluant le commerce régional, les services et l'appui aux producteurs et leur intégration commerciale.

Les débats ont surtout porté sur la nécessité d'un dialogue social sur le type d'agriculture et sur les investissements agricoles. Le public s'est également demandé si l'inquiétude des partenaires du Nord concernant la crise alimentaire est sincère, étant donné l'augmentation des prix des biens importés du Nord au Sud. La possibilité d'une mécanisation de l'agriculture a été discutée, avec pour toile de fond l'exode rural. L'Ambassadrice du Malawi, S.E. Mme Brave R. Ndisale, est revenue sur l'expérience fructueuse de son pays, insistant sur la nécessité de bonnes politiques nationales, alliées à un leadership engagé et actif et à un accent particulier sur l'éducation sans négliger l'impact des fertilisants et des coûts de transport sur les prix alimentaires.

Quelles solutions ?

Dans ses conclusions, le Professeur Eric Tollens (Université catholique de Leuven) a insisté sur le fait que cette crise est une sonnette d'alarme. L'approvisionnement agricole est réputé pour sa faible élasticité de prix : les flambées de prix n'ont causé qu'une diminution de la production. Les gouvernements doivent à présent jouer un rôle central de stimulation de la production agricole, afin de saisir cette opportunité. La plupart des gouvernements des pays en développement ne dépensent qu'environ 4%



de leur budget dans l'agriculture (certains encore moins, comme le Congo avec seulement 1% environ), alors que 10% du budget total est une condition sine qua non au développement réel du secteur agricole, comme c'est le cas au Malawi. L'agriculture est l'épine dorsale de la plupart des économies en développement et ces pays doivent absolument cesser d'être des importateurs nets de nourriture.

Pour Luca Alinovi (FAO), les prix alimentaires élevés ne sont qu'un symptôme des difficultés structurelles auxquelles des millions de personnes souffrant de malnutrition sont confrontées. D'une part, les pays industriels doivent se demander jusqu'où va leur engagement, la plupart ne dépensant toujours pas les



0,7% du PIB promis en aide au développement. D'autre part, les pays en développement doivent se demander s'ils croient réellement en l'agriculture, au vu des pourcentages budgétaires tellement faibles investis dans ce

secteur. Selon lui, la dichotomie classique « libre marché contre protectionnisme » ne reflète pas la situation. La solution est un compromis : les mesures protectionnistes ont parfois des effets néfastes sur l'économie et la libéralisation peut parfois être la mauvaise option.

Le Directeur du CTA, le Dr Hansjörg Neun a mentionné plusieurs questions n'ayant pas été soulevées dans les discussions, telles que le potentiel d'irrigation pour étendre l'agriculture pluviale dans de nombreux pays en développement, la question essentielle des pertes post-récoltes, la nécessité de stratégies efficaces pour améliorer la sécurité alimentaire en encourageant la constitution de réserves de cultures au niveau des exploitations. La diversification pourrait constituer une stratégie prometteuse : actuellement, nous ne pouvons compter que sur cinq cultures de base alors qu'il en existe des centaines de milliers. Le Dr Neun a conclu en insistant sur la question de la technologie, qui selon lui n'est pas toujours la meilleure solution pour les petits agriculteurs qui devraient plutôt se tourner sur le compostage, les biogaz et d'autres techniques ne nécessitant pas d'intrants externes importants, eux-mêmes souvent affectés par la hausse des prix.

Le prochain Briefing aura lieu le 11 décembre 2008 sur « *La migration internationale affecte-t-elle le développement rural ACP ?* »

Informations complémentaires sur le web

Le site principal

www.brusselsbriefings.net

Les entrevues vidéo

http://blip.tv/posts/?topic_name=brubriefings

Les archives des présentations et des histoires

<http://brusselsbriefings.pbwiki.com>