



Briefing de Bruxelles sur le développement n° 25

Volatilité des prix alimentaires : Implications pour les pays ACP

En partenariat avec l'International Food Policy Research Institute (IFPRI)
et l'Agence de planification et de coordination du NEPAD

30 novembre 2011

Comité économique et social européen (CESE), 2 rue Van Maerlant,
1040 Bruxelles, Salle VM3 (2^e étage)

<http://bruxellesbriefings.net>

1. Contexte

La volatilité des prix est l'un des principaux défis économiques et de sécurité alimentaire auquel les décideurs politiques actuels doivent faire face. De plus, la flambée des prix alimentaires peut avoir un impact significatif sur les revenus, les marchés et la nutrition dans le monde. Dans des cas extrêmes, la volatilité des prix alimentaires peut avoir des répercussions politiques et sociales graves. Lors de la crise des prix alimentaires de 2007-2008, 33 pays ont ainsi connu des émeutes violentes et des troubles sociaux à cause de prix alimentaires volatiles. En 2011, les pics de prix alimentaires ont été en partie montrés du doigt pour expliquer les événements politiques en Tunisie et en Égypte, ainsi que les émeutes dans plusieurs autres pays. Les fluctuations extrêmes des prix entraînent souvent des réactions excessives au niveau politique et des marchés, notamment des restrictions à l'exportation. Si ces politiques sont destinées à protéger la population d'un pays ou d'une région donnée, elles peuvent avoir des conséquences dévastatrices sur la sécurité alimentaire mondiale. Comprendre les causes de la volatilité des prix et les options politiques permettant d'y faire face peut permettre de détourner les décideurs politiques de réponses aussi impulsives¹.

Ces dernières années, les marchés alimentaires mondiaux se sont caractérisés par des prix à la hausse et plus volatiles. Cette situation a des implications profondes pour les populations vivant dans la pauvreté et la famine, qui peuvent difficilement s'adapter aux flambées des prix et à leur évolution rapide. L'augmentation et la volatilité des prix sont dues à trois principales raisons : l'augmentation de l'utilisation des cultures alimentaires pour produire des biocarburants, les événements climatiques extrêmes et le changement climatique et l'augmentation du volume des échanges sur les marchés de produits à terme. Ces facteurs sont exacerbés par des marchés d'exportation hautement concentrés qui font dépendre les importateurs d'aliments de base d'une poignée de pays ; par un niveau historiquement bas des réserves de céréales ; et par l'absence d'informations opportunes sur le système alimentaire mondial permettant d'éviter les réactions exagérées afin de modérer l'évolution de l'offre et de la demande. L'augmentation et la volatilité des prix limitent les dépenses des ménages pauvres pour une série de biens et de services essentiels et réduisent les calories qu'ils consomment. Cela peut également affecter la nutrition des populations pauvres en les contraignant à passer à des aliments moins chers, de moindre qualité et moins riches en micronutriments².

Maintien des prix alimentaires élevés

Dès le printemps 2011³, les prix alimentaires ont de nouveau atteint les niveaux de la crise alimentaire de 2007-2008. Plusieurs facteurs similaires étaient déjà présents : pertes de cultures liées au climat, prix pétroliers et dépréciation du dollar américain, dans un contexte d'équilibre difficile entre l'offre et la demande. Pourtant, la situation était différente. Tout d'abord, en 2010 les récoltes de nombreux pays importateurs alimentaires en Afrique étaient au-dessus de la moyenne ou très bonnes, les réserves étaient plus élevées, ce qui a aidé à atténuer les augmentations de prix, différemment réparties entre les produits (viande, sucre et produits laitiers, qui comptent moins dans les factures alimentaires des populations les plus vulnérables) et l'augmentation des prix n'a pas affecté le riz, aliment de base pour des millions de consommateurs les plus vulnérables. Néanmoins, la sécurité alimentaire est gravement menacée. L'« *Agricultural Outlook 2011-2020* » de l'OCDE-FAO affirme que ces prochaines dizaines d'années, les prix réels des céréales pourraient augmenter en moyenne jusqu'à 20 % et ceux de la viande, jusqu'à 30 %, par rapport à 2001-2010.

¹ Máximo Torero, *Alternative mechanisms to reduce food price volatility and price spikes*, International Food Policy Research Institute, http://www.foodsecurityportal.org/sites/default/files/Alternative_Mechanisms_Reduce_Price_Volatility.pdf

² *The 2011 Global Hunger Index, The Challenge of Hunger: Taming Price Spikes and Excessive Food Price Volatility*, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Concern Worldwide et Welthungerhilfe,

³ *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*, rapport politique de la FAO, du FIDA, du FMI, de l'OCDE, de la CNUCED, du PAM, de la Banque mondiale, de l'OMC, de l'IFPRI et du groupe de travail de haut niveau de l'ONU, 2 juin 2011. Les dirigeants du G20, lors de la réunion de novembre 2010, ont demandé à la FAO, au FIDA, au FMI, à l'OCDE, à la CNUCED, au PAM, à la Banque mondiale et à l'OIT de collaborer avec les principales parties prenantes pour développer des options permettant de mieux atténuer et gérer les risques associés à la volatilité des prix alimentaires et autres produits agricoles sans bouleverser le comportement des marchés, afin de protéger les plus vulnérables.

Les projections de moyen terme disponibles de l'International Food Policy Institute (IFPRI)⁴ et de l'OCDE/FAO indiquent que les prix alimentaires demeureront supérieurs à leur niveau précédent à moyen terme. Les prix alimentaires des 10 prochaines années seront plus élevés que les 10 années écoulées, en dépit d'un faible déclin en 2009 et en 2010. Ces projections s'expliquent par trois facteurs. Tout d'abord, on estime que la demande en biocarburants continuera à augmenter rapidement, en partie à cause des prix du pétrole. Selon l'Agence internationale pour l'énergie (AIE), la part des terres arables mondiales consacrées à la culture de biomasse pour les biocarburants liquides pourrait tripler ces 20 prochaines années. Ensuite, la croissance économique des pays en développement devrait se maintenir à environ 6 % par an avec des implications significatives sur la demande alimentaire. Enfin, les risques liés au changement climatique devraient avoir des conséquences négatives sur la production alimentaire, entravant encore davantage la satisfaction de la demande alimentaire.⁵

2. Déterminants des augmentations futures des prix alimentaires et de la volatilité⁶

La croissance démographique et l'augmentation des revenus des pays émergents et en développement augmentera significativement la demande alimentaire ces prochaines décennies et mettra sous pression les prix des produits. En 2050, la population mondiale devrait avoir atteint 9 milliards de personnes et la demande alimentaire augmenté de 70 à 100 %. La demande de cultures alimentaires pour la **production de biocarburants** est un autre facteur de taille. Entre 2007 et 2009, les biocarburants représentaient une part significative de l'utilisation mondiale de diverses cultures : 20 % du sucre de canne, 9 % des huiles végétales et des grains bruts et 4 % des betteraves sucrières. Les projections suggèrent qu'à l'avenir la production de biocarburants exercera une pression considérable sur les prix alimentaires. Les prix des produits agricoles sont de plus en plus liés aux **prix pétroliers**. Ceux-ci affectent les prix des intrants directement et indirectement (via les prix des carburants et des fertilisants par exemple).

Les **faibles réserves alimentaires** en regard de leur utilisation et l'incertitude sur leur niveau dans certaines régions du monde ont contribué à la flambée des prix de 2007-2008. Lorsque les stocks diminuent, l'offre ne peut plus augmenter jusqu'à l'arrivée d'une nouvelle production. Les **variations climatiques** ont sans conteste contribué aux augmentations de prix en 2007-2008, puis en 2010, et seront à l'origine d'événements extrêmes plus fréquents tels que des sécheresses, des vagues de chaleur et des inondations. La **demande plus importante de cultures alimentaires et de produits d'origine animale**, ainsi que la croissance lente de la productivité agricole et les stocks bas mettent une pression supplémentaire sur les prix.

Il ne fait aucun doute que l'investissement dans les marchés d'instruments financiers dérivés de produits agricoles a grandement augmenté au milieu des années 2000. Cependant, le rôle de la spéculation financière en tant que facteur de cette augmentation et de cette volatilité ne fait pas l'unanimité.

3. Enjeux majeurs pour les gouvernements, en particulier dans les pays ACP

Puisque la volatilité demeurera un facteur des marchés agricoles, des politiques cohérentes sont nécessaires pour la réduire tant que faire se peut et limiter ses impacts négatifs. Les gouvernements sont confrontés à une série de défis politiques⁷ nécessitant une attention urgente. Tout d'abord, il faut **promouvoir la croissance de la productivité**, en particulier pour les petits producteurs, afin d'améliorer la résistance du marché aux chocs externes, réduire les déchets et augmenter l'approvisionnement des marchés locaux à des prix raisonnables. Face au rôle des petits agriculteurs dans la plupart des pays ACP, cela devrait être une priorité. Des **investissements publics** sont nécessaires dans la recherche et le développement agricoles et dans les institutions et les infrastructures afin d'augmenter la productivité du secteur, la résistance au changement climatique et à la pénurie de ressources, ainsi que pour réduire les pertes post récoltes. Une meilleure **information et transparence sur le marché** peuvent réduire ou atténuer la volatilité des prix. Des efforts plus importants doivent être consentis afin d'améliorer l'information mondiale et nationale et les systèmes de surveillance des perspectives de marché, notamment de meilleures données sur la production, les stocks et le commerce de marchandises de sécurité alimentaire sensibles. La disparition ou la **réduction des distorsions politiques** telles que les restrictions sur les importations et les exportations ou les subsides et mandats pour les biocarburants peuvent également réduire la volatilité des prix. La **gestion de la volatilité** nécessitera des **filets de sécurité sociale** pouvant aider les consommateurs les plus vulnérables lors des montées des prix alimentaires. Les filets de sécurité des producteurs peuvent compenser des revenus bas, maintenant ainsi leur capacité à se procurer des intrants et à maintenir la production. Les réserves alimentaires d'urgence pour une assistance ciblée aux populations pauvres sont utiles afin d'atténuer l'impact de prix élevés. Des **mesures fiscales** telles que la réduction des droits de douane à l'importation et des taxes sur les produits alimentaires, les subventions à la consommation alimentaire et la demande grandissante

⁴ Headey D et Fan S., 2010. « *Reflection on the Global Food Crisis. International Food Policy Research Institute* », Washington DC, 42 p.

<http://www.ifpri.org/publication/reflections-global-food-crisis>

⁵ *High food prices: Impact and recommendations*, document préparé par la FAO, la FIDA et le PAM pour la réunion du bureau des directeurs exécutifs chargé de la coordination les 28 et 29 avril 2008, à Berne, en Suisse : <http://www.ifad.org/operations/food/ceb.htm>

⁶ *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*, rapport politique de la FAO, du FIDA, du FMI, de l'OCDE, de la CNUCED, du PAM, de la Banque mondiale, de l'OMT, de l'IFPRI et du groupe de travail de haut niveau de l'ONU, 2 juin 2011.

⁷ OCDE-FAO (2011) « *Agricultural Outlook 2010-2020* »

http://www.agri-outlook.org/document/63/0,3746,en_36774715_36775671_47923007_1_1_1_00.html#drivers

d'instruments de gestion des risques entraînent des coûts budgétaires plus élevés qui devront être soutenus par des emprunts gouvernementaux supplémentaires et une meilleure discipline budgétaire.

Renforcer les processus régionaux de gouvernance alimentaire

À côté de la nécessité de disposer de politiques agricoles au niveau national, plusieurs régions se sont efforcées d'améliorer la sécurité alimentaire régionale via la coopération régionale afin de réduire la dépendance aux importations à l'extérieur de la région. Par exemple, en août 2008, la Communauté de développement d'Afrique australe (CDA) a annoncé l'établissement d'une facilité régionale de réserve alimentaire tout en appelant les États membres à ne pas imposer des restrictions à l'exportation sur le maïs. Le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie envisagent la possibilité de mettre en place un site de fertilisation régionale afin d'éviter les coûts élevés et d'assurer un approvisionnement durable à long terme. En Afrique, l'UA, via le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et le programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (CAADP), a développé activement depuis plusieurs années une politique afin de faire face aux problèmes de fonds et de longue date liés à la sécurité alimentaire.

4. Sommet du G20 de Cannes : quel bilan ? ⁸

Les dirigeants du G20⁹ ont tenu un sommet à Cannes, en France, les 3 et 4 novembre 2011, dont les principaux résultats pour le secteur agricole sont repris ci-dessous.

- **Investir dans les infrastructures** des pays en développement et développer les ressources humaines et les capacités afin de préparer un grand nombre de projets d'infrastructures pouvant attirer les financements privés. Le G20 a décidé de mettre en avant 11 projets exemplaires, dont la réalisation, si les pays et organisations régionales concernées le souhaitent, aura un effet décisif pour la croissance, l'intégration régionale et l'accès aux marchés mondiaux. Cinq projets en Afrique subsaharienne : (1) Le *site hydroélectrique d'Inga* en République démocratique du Congo, a le potentiel de mobiliser des financements privés significatifs ; (2) le « *West African Power Pool* » permettra de relier les réseaux électriques sur 1 400 km entre quatre pays fragiles d'Afrique de l'Ouest (la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Liberia et le Sierra Leone), au bénéfice de 200 millions d'habitants. (3) L'« *Ethiopia-Kenya Interconnector* » cherche à relier deux pays d'Afrique de l'Est (Éthiopie et Kenya) et représente la première phase d'un projet plus ambitieux qui connectera à terme l'ensemble des pays de cette sous-région ; (4) le *corridor Nord-Sud*, reliant Dar-Es-Salaam en Tanzanie à Durban en Afrique du Sud, vise à fluidifier le trafic et à renforcer l'intégration commerciale régionale et la compétitivité du continent par des opérations de construction et de maintenance des axes routiers et ferroviaires et des ports ; (5) le *chemin de fer Isaka-Kigali* permettra de relier, par rail, le Rwanda et la Tanzanie.
- **Protection contre l'instabilité des prix agricoles** : Les outils de gestion des risques basés sur le marché, tels qu'une couverture physique ou financière des prix des produits, des assurances et des instruments de garantie, peuvent aider les pays vulnérables et les populations à atténuer et à gérer ces risques.
Intégrer l'analyse et la gestion des risques aux politiques agricoles et de sécurité alimentaire. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) a élaboré une feuille de route pour la mise en place d'un projet pilote pour intégrer une analyse et des stratégies de gestion des risques dans le cadre du programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (CAADP). Le Programme alimentaire mondial (PAM) est invité à se doter d'une stratégie de couverture du risque de prix.
Développer des outils de gestion du risque : les Banques multilatérales de développement (BMD1) ont réalisé un état des lieux des instruments existants (stratégie de couverture des agences humanitaires, achats anticipés, mécanismes contra-cycliques, assurances climat, contractualisation, assurance récolte...). Dans ce cadre, la Société financière internationale (SFI) développe un projet pilote d'instruments de gestion du risque prix (Agricultural Price Risk Management – APRM) en Amérique latine, avec une extension en Afrique.
Mettre en place un mécanisme de conseil en gestion du risque pour les clients des pays en développement par les banques multilatérales et régionales et les agences bilatérales de développement, afin de mettre en réseau les différents acteurs et leurs expériences. Cette plateforme, constituée dans un premier temps par la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement, le Fonds international de développement agricole (FIDA) et l'Agence française de développement (AFD), devrait également contribuer au renforcement des capacités dans les pays en développement pour la gestion du risque.
- **Garantir la sécurité alimentaire face à la volatilité prononcée des prix** : Le G20 a adopté un Plan d'action sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture et a décidé d'accroître durablement la production alimentaire mondiale et de promouvoir la coordination de la recherche agricole internationale, en commençant par le développement de nouvelles variétés de blé.

⁸ Le Sommet de Cannes: Quel bilan? <http://www.g8-g20.com/g8-g20/g20/francais/le-sommet-2011/le-sommet-theme-par-theme/le-sommet-de-cannes-guel-bilan.1559.html>

⁹ Les pays du G20 représentent 85 % de la production mondiale et deux tiers de la population mondiale. Leurs membres sont l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Arabie saoudite, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, la Corée du Sud, les États-Unis, la France, l'Inde, l'Indonésie, l'Italie, le Japon, le Mexique, le Royaume-Uni, la Russie, la Turquie et l'Union européenne.

Le G20 a décidé de faire la transparence sur les marchés agricoles en créant un système d'information sur les marchés agricoles (Agricultural Markets Information System-AMIS), abrité par la FAO, afin de coordonner la collecte et l'analyse des principales données sur la production, la consommation et les stocks, et qui aide les pays en développement à développer leurs capacités d'analyse des marchés. Il concernera le blé, le maïs, le riz et le soja.

Au niveau international, le G20 a lancé un Forum de réaction rapide pour prévenir et gérer les crises de marché de façon coordonnée. Le G20 a également décidé d'exempter l'aide humanitaire du Programme alimentaire mondial de toutes restrictions aux exportations.

Pour les plus vulnérables, le G20 a initié la mise en place d'un système de stocks humanitaires d'urgence prépositionnés (PREPARE¹⁰) dans les pays de la Communauté des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Cette réserve humanitaire d'urgence est basée sur une approche régionale et le système sera composé d'une réserve physique et virtuelle concédant le temps nécessaire à l'assistance internationale.

Par ailleurs, la Banque mondiale devrait développer des instruments innovants d'assurance et de gestion des risques pour les plus pauvres, afin qu'ils se protègent des hausses de prix ou des événements affectant les récoltes. Comme pour tous les autres marchés financiers, le G20 a salué les travaux en cours effectués par les ministres des Finances du G20, les gouverneurs des banques centrales et les régulateurs des produits dérivés sur la réglementation et la surveillance des marchés dérivés de matières premières y compris marchés dérivés des produits agricoles.

Lutte contre le protectionnisme : Les membres du G20 ont réaffirmé leur engagement à ne pas introduire de nouvelles mesures de restriction au commerce avant 2013 et de lever toutes les mesures protectionnistes déjà mises en œuvre.

Objectifs du briefing

Afin d'améliorer le partage des informations et de promouvoir le réseautage, le CTA, la DG DEVCO de la Commission européenne, le Secrétariat ACP, Concord et plusieurs médias organisent des briefings bimensuels sur des questions et des enjeux clés du développement rural dans le contexte de la coopération UE/ACP. Le briefing du 30 novembre 2011, organisé avec l'International Food Policy Research Institute (IFPRI) et l'Agence de planification et de coordination du NEPAD, portera sur les questions suivantes : (i) les implications de la volatilité des prix pour les pays ACP ; (ii) les résultats du récent sommet du G20 à Cannes ; (iii) une plateforme de dialogue pour le débat politique du prochain G20 au Mexique.¹¹ Ce briefing s'inscrira dans le prolongement du briefing sur la géopolitique de l'alimentation¹² et du travail accompli par l'IFPRI et d'autres organisations.

Groupe cible

Plus de 150 décideurs ACP-UE, représentants des États membres de l'UE, groupes issus de la société civile, réseaux de recherche, acteurs de terrain dans le domaine du développement et organisations internationales basées à Bruxelles.

Sources disponibles

Les informations et les commentaires fournis avant, pendant et après les réunions seront publiés sur le blog des briefings : <http://bruxellesbriefings.net> Un rapport succinct et un document de fond en format imprimé et électronique seront publiés peu après la réunion.

¹⁰Pour plus d'informations sur le "Pre-Positioning for Predictable Access and Resilience" (PREPARE) system voir: *Emergency Humanitarian Food Reserves, Feasibility Study, Cost-Benefit Analysis and Proposal for Pilot Programme*, 14 septembre 2011.

http://www.foodsecurityportal.org/sites/default/files/PREPARE_feasibility_study_and_pilot_proposal.pdf

¹¹ Le prochain G20 se tiendra à Los Cabos, au Mexique, en juin 2012.

¹² Document de référence : *Ressources sur les questions relatives à la géopolitique de l'alimentation*, février 2011, http://briefingsbruxelles.files.wordpress.com/2011/03/br21_reader_geopolitique-alimentaire.pdf



Briefing de Bruxelles sur le développement n° 25

Volatilité des prix alimentaires : Implications pour les pays ACP

En partenariat avec l'International Food Policy Research Institute (IFPRI)
et l'Agence de planification et de coordination du NEPAD

30 novembre 2011

Comité économique et social européen (CESE), 2 rue Van Maerlant,
1040 Bruxelles, Salle VM3 (2^e étage)

<http://bruxellesbriefings.net>

12h00-14h00 Enregistrement et déjeuner assis (Restaurant du CESE)

14h00-14h15 Remarques introductives : M. Staffan Nilsson, Président du CESE; M. Jean-Pierre Halkin, Chef de l'unité du Développement Rural, Commission européenne; M. Michael Hailu, Directeur du CTA

14h15-15h30 Panel 1 : Politiques et instruments de lutte contre la volatilité des prix alimentaires

Le Panel 1 présentera une vue d'ensemble des principaux défis de la volatilité des prix alimentaires et un résumé des principales questions politiques débattues lors du G20 avec des implications pour les pays ACP.

Modérateur: Jean-Pierre Halkin, Chef de l'unité du Développement Rural, de la Sécurité alimentaire et de la Nutrition à EuropeAid – Direction Générale du Développement et de la Coopération, Commission Européenne

Panélistes :

- Plan d'action du G20 sur la volatilité des prix alimentaires : principales questions et impacts attendus
Mylène Testut-Neves, Chef du Bureau du développement et des organisations internationales, Ministère français de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire.
- Comprendre les causes de la volatilité des prix alimentaires et atténuer leurs conséquences.
Máximo Torero, Directeur, Division des Marchés, du Commerce et des Institutions, IFPRI
- Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS) et coordination politique internationale
Hafez Ghanem, Assistant du Directeur général, Département du développement économique et social, FAO
- Faire face à la volatilité en renforçant les marchés et les politiques commerciales
Carmel Cahill, Conseiller senior, Direction du Commerce et de l'Agriculture, OCDE

15h30-15h45 Pause-café

15h45-17h30 Panel 2 : Implications de la volatilité des prix alimentaires sur le terrain : actions urgentes

Le panel 2 se penchera sur les effets de la volatilité des prix alimentaires sur le terrain à travers les expériences de divers acteurs. Il identifiera également les actions politiques urgentes et concrètes afin d'atténuer les effets négatifs de la volatilité des prix alimentaires.

Modérateur: S.E Brave Rona Ndisale – Ambassadrice du Malawi

Panélistes :

- Nouvelles approches pour renforcer le système commercial multilatéral favorable aux pays pauvres
Cédric Pène, Conseiller à la Division de l'Agriculture, OMC
- Améliorer la production agricole : enjeux et opportunités pour les agriculteurs
Mamadou Cissokho, Président, ROPPA
- Stratégies de gestion des risques pour les petits exploitants et les zones de production vulnérables
Thomas Elhaut, directeur statistique et des études pour le développement, FIDA
- Réserves alimentaires d'urgence : atténuer l'impact de la volatilité des prix alimentaires sur les pauvres qui souffrent de la faim
Chris Moore, Conseiller senior en politiques publiques mondiales, PAM
- Approches continentales et régionales de prévention de la volatilité alimentaire
Tobias Takavarasha, Expert senior en politique agricole et en investissement, NEPAD

Perspectives d'avenir : De Cannes à Los Cabos: Adriana I. Herrera Moreno, Coordinatrice générale d'appui aux négociations commerciales internationales, Ministère de l'Agriculture, Mexique

Conclusion