

L'envolée des prix alimentaires au cours des deux dernières années a suscité de vives inquiétudes par rapport à la situation alimentaire et nutritionnelle des pauvres dans les pays en développement, par rapport à l'inflation ou encore, dans certains pays, à l'agitation au sein de la population. Si les prix réels actuels restent en deçà des sommets atteints au milieu des années 70, ils ont néanmoins atteint leur plus haut niveau depuis cette période. Les gouvernements des pays tant en développement que développés ont un rôle à jouer dans le contrôle des prix et en aidant les plus pauvres à faire face à l'augmentation de leur facture alimentaire.

En 2007, l'indice des prix alimentaires calculé par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a subi une hausse de près de 40 pour cent, contre 9 pour cent au cours de l'année précédente. Durant les premiers mois de l'année 2008, les prix ont à nouveau augmenté de manière spectaculaire. Presque toutes les denrées agricoles sont touchées par cette hausse. Depuis 2000 — une année où les prix étaient bas — le prix du blé sur le marché international a plus que triplé et le prix du maïs plus que doublé. En mars 2008, le prix du riz a, à son tour, atteint des niveaux sans précédents. Cette flambée des prix est aussi visible pour les produits laitiers, la viande, la volaille, l'huile de palme et le manioc. Ajustée en fonction de l'inflation et de la baisse du dollar (si on la calcule en euros, par exemple), la hausse des prix alimentaires est certes moindre mais reste considérable et ses conséquences sont souvent graves pour le pouvoir d'achat des plus pauvres.

Les gouvernements nationaux et les acteurs internationaux prennent différentes mesures pour tenter de minimiser, au niveau intérieur, les effets de la hausse des prix mondiaux et limiter son impact sur des groupes spécifiques. Certaines de ces initiatives peuvent aider à stabiliser ou à réduire les prix alimentaires, mais d'autres auront pour effet de favoriser certains groupes aux dépens des autres, ou de rendre les prix des denrées alimentaires plus volatiles à long terme et d'introduire de sérieuses distorsions dans le commerce international. Ce qu'il faut, ce sont des mesures plus efficaces et cohérentes pour aider les populations les plus vulnérables à faire face à la hausse draconienne et immédiate de leur facture alimentaire et pour encourager les agriculteurs à répondre à l'augmentation de la demande de produits agricoles.

## Les origines de la hausse des prix actuelle

La situation alimentaire mondiale, et donc les prix des denrées alimentaires, résulte d'une combinaison de facteurs nouveaux et déjà à l'œuvre. Un facteur émergeant à l'origine de la hausse actuelle des prix alimentaires est le prix élevé de l'énergie. Les prix agricoles et énergétiques sont de plus en plus liés les uns aux autres (voir graphique).

A plus de 100 dollars EU, les prix du baril de pétrole ont atteint des niveaux record et le gouvernement des Etats-Unis subventionne aujourd'hui ses agriculteurs pour qu'ils cultivent des céréales destinées à la production d'énergie. Les agriculteurs de ce pays se tournent de plus en plus massivement vers la culture destinée aux biocarburants, le maïs en particulier, souvent au détriment du soja ou du blé. En 2008, près de 30 pour cent de la production de maïs ira à la fabrication d'éthanol plutôt qu'aux marchés de l'alimentation humaine et animale. Les prix élevés de l'énergie ont également rendu plus chère la production agricole, en augmentant le coût de la culture mécanisée, celui des intrants tels que les engrais et les pesticides, et celui du transport des intrants et des extrants.

En même temps, la croissance de la population mondiale exige un accroissement et une différenciation des types d'aliments. La croissance économique rapide de nombreux pays en développement a dynamisé le pouvoir d'achat des consommateurs et accru la demande d'alimentation, tout

en la déplaçant des denrées traditionnelles vers une alimentation plus riche, comme la viande ou le lait. Le changement de régime alimentaire dans ces pays a pour effet d'augmenter la demande de céréales destinées au bétail.

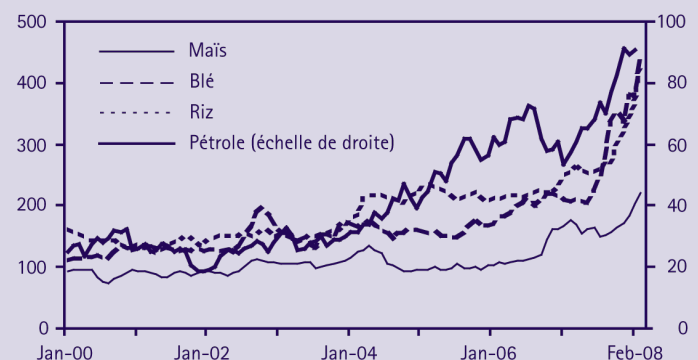
Les mauvaises conditions climatiques et la spéculation ont elles aussi joué un rôle dans la hausse des prix alimentaires. La sécheresse grave qu'a connue l'Australie, l'un des plus importants producteurs de blé au monde, a provoqué une baisse de la production mondiale de cette céréale.

## Effets de la hausse des prix alimentaires

La hausse des prix alimentaires a des effets très différents selon les pays et les populations concernés. Au niveau national, les pays exportateurs nets de produits alimentaires devraient bénéficier de l'amélioration des conditions commerciales, même si certains, en interdisant les exportations pour protéger leurs consommateurs, ne profiteront pas des opportunités ainsi créées. De leur côté, les pays importateurs nets de produits alimentaires devront se battre pour répondre à leur demande intérieure. Presque tous les pays d'Afrique sont importateurs nets de céréales et devraient donc être durement touchés par la hausse des prix des denrées alimentaires. Au niveau des ménages l'augmentation et la volatilité des prix toucheront d'abord les moins bien lotis — les pauvres et ceux atteints d'insécurité alimentaire. Les rares ménages pauvres qui sont vendeurs nets de produits alimentaires bénéficieront sans doute de la hausse des prix, mais cette situation devrait être préjudiciable à ceux qui sont acheteurs nets et qui constituent la grande majorité des pauvres à travers le monde. L'économie rurale mettra un certain temps à s'ajuster pour créer de nouvelles opportunités de revenus chez les plus pauvres.

La nutrition des pauvres est elle aussi menacée lorsque ces derniers ne sont pas protégés contre cette hausse des prix. La flambée des prix amène les pauvres à limiter leur consommation d'aliments et à opter pour un régime alimentaire moins équilibré aux effets néfastes sur la santé, à court et moyen terme. Au niveau des ménages, les pauvres consacrent 50 à 60 pour cent de leur budget à l'alimentation. Pour un ménage de cinq personnes vivant avec 1 dollar EU par personne et par jour, une hausse de 50 pour cent du prix des produits alimentaires retirera 1,50 dollar à leur budget de cinq dollars, et l'accroissement des coûts de l'énergie viendra encore aggraver leurs charges.

Prix mondiaux des denrées alimentaires, janvier 2000 à février 2008  
(en dollars EU / tonne métrique)



Sources : Base de données 2008 des prix des produits alimentaires de base du FAO, et base de données 2007 des perspectives économiques mondiales du FMI.

## Quelle a été jusqu'à présent la réponse en termes de politiques ?

Beaucoup de pays prennent des mesures pour tenter de minimiser les effets de la hausse des prix sur leurs populations. L'Argentine, la Bolivie, le Cambodge, la Chine, l'Égypte, l'Éthiopie, l'Inde, l'Indonésie, le Kazakhstan, le Mexique, le Maroc, la Russie, la Thaïlande, l'Ukraine, le Venezuela et le Vietnam sont parmi ceux qui ont choisi la solution facile de limiter leurs exportations de produits alimentaires, et/ou de fixer un plafond aux prix de ceux-ci. La Chine, par exemple, a interdit les exportations de riz et de maïs ; l'Inde celle du lait en poudre ; la Bolivie celles de l'huile de soja vers le Chili, la Colombie, Cuba, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela ; et l'Éthiopie celles des principales céréales. D'autres pays diminuent les restrictions sur les importations : le Maroc, par exemple, a réduit ses tarifs douaniers sur les importations de blé de 130 pour cent à 2,5 pour cent ; au Nigeria, la taxe sur les importations de riz est passée de 100 pour cent à seulement 2,7 pour cent.

Quelle peut être l'efficacité de ces mesures ? Le contrôle des prix et la modification des politiques d'importation et d'exportation peuvent commencer à aborder le problème des consommateurs pauvres qui n'ont plus les moyens de s'offrir un régime alimentaire sain et adapté. Mais certaines de ces politiques risquent d'avoir des effets indésirables en réduisant la taille du marché international et en le rendant plus volatile. Le contrôle des prix diminue ce que les agriculteurs reçoivent pour leurs produits et ne les incite guère à augmenter leur production. Toute stratégie de stabilisation des prix alimentaires à long terme requerra l'augmentation de la production agricole, or le contrôle des prix n'encourage pas les agriculteurs à produire davantage. En outre, en bénéficiant à tous les consommateurs, y compris à ceux qui peuvent payer plus cher les produits alimentaires, le contrôle des prix détourne les ressources vers des personnes qui n'en ont pas réellement besoin. Par ailleurs, la restriction des exportations et la subvention des importations ont des effets négatifs sur les partenaires commerciaux qui dépendent des importations et envoient un message erroné aux agriculteurs en réduisant la taille potentielle de leurs marchés. Ces politiques commerciales agricoles mises en œuvre au niveau national sapent les avantages de l'intégration mondiale, dans la mesure où, aux distorsions commerciales que les pays développés pratiquent depuis longtemps vis-à-vis des pays en développement, viennent s'ajouter les actions entreprises par ceux-ci les uns contre les autres.

## Des mesures politiques solides à court et à long terme

Dans beaucoup de pays, la hausse des prix alimentaires joue un rôle prépondérant dans l'inflation. Il serait malavisé de s'attaquer à ces causes spécifiques d'inflation avec des instruments macroéconomiques génériques. Des politiques spécifiques doivent être mises en œuvre pour aborder les causes et conséquences de la hausse des prix alimentaires. Même si la situation actuelle présente des défis à plusieurs niveaux, des mesures efficaces et cohérentes peuvent être entreprises pour aider les personnes les plus vulnérables à court terme, tout en stabilisant à long terme les prix alimentaires à travers une augmentation de la production agricole.

En premier lieu, à court terme, les gouvernements des pays en développement doivent renforcer les programmes de protection sociale destinés aux plus pauvres (les programmes dits de « filets de sécurité », tels que les transferts de nourriture ou de revenus, et les programmes de nutrition centrés sur la petite enfance), et ce en milieu tant urbain que rural. Dans les pays en développement, certaines des personnes les plus pauvres ne sont pas bien connectées aux marchés et ne seront donc que peu affectées par la hausse des prix alimentaires. Mais des millions de consommateurs urbains pauvres et d'habitants démunis des campagnes, qui sont des acheteurs nets de produits alimentaires, exposés à l'augmentation des prix internationaux, devraient connaître de graves difficultés. Ces personnes ont besoin d'une aide directe. Quelques pays, comme l'Inde ou l'Afrique du Sud, ont déjà des programmes de protection sociale susceptibles d'être élargis pour couvrir ces nouveaux besoins. Les pays qui ne disposent pas de tels programmes n'arriveront pas à les créer suffisamment vite pour qu'ils aient un effet sur la situation actuelle. Ils pourraient donc se sentir obligés d'avoir recours à des mesures plus brutales, comme la restriction des exportations

ou la subvention des importations. Les bailleurs de fonds doivent pour leur part développer le volet alimentaire de leur aide au développement, y compris, selon ce qui est nécessaire, dans le domaine de la protection sociale, de la nutrition infantile et de l'aide alimentaire.

En deuxième lieu, les pays développés doivent arrêter leurs subventions nationales aux biocarburants et ouvrir leurs marchés aux pays exportateurs de biocarburants comme le Brésil. Les subventions à la production des biocarburants aux États-Unis et à celle de l'éthanol et du biodiesel en Europe ont prouvé leur inadéquation en introduisant des distorsions sur les marchés mondiaux des produits alimentaires. Les subventions aux cultures destinées à la production de biocarburants fonctionnent également comme une taxe implicite sur les aliments de base dont les pauvres dépendent le plus. Les agriculteurs des pays développés ne doivent pas décider de ce qu'ils vont cultiver en fonction des subventions qu'on leur accorde mais des prix des denrées alimentaires sur les marchés mondiaux.

En troisième lieu, les pays développés doivent profiter de l'occasion pour supprimer les barrières commerciales agricoles. Même si des progrès ont été réalisés dans les pays développés dans la réduction des subventions agricoles et autres mesures distordant les marchés, il en reste beaucoup et les pays pauvres n'ont pas les moyens de les élever. Cette question a été politiquement difficile à aborder pour les responsables des pays développés, mais les risques politiques sont moindres aujourd'hui que par le passé. Des règles du jeu équitables pour les agriculteurs des pays en développement devraient leur permettre d'accélérer leur production pour répondre à la hausse des prix alimentaires.

En quatrième lieu, pour permettre une croissance agricole à long terme, les gouvernements des pays en développement doivent augmenter leurs investissements à moyen et long terme dans la recherche agricole et la vulgarisation, les infrastructures rurales et l'accès aux marchés des petits agriculteurs. Les investissements ruraux ont été gravement négligés au cours des dernières décennies et il est temps d'inverser la tendance. Les agriculteurs de nombreux pays en développement sont confrontés à un environnement dont l'infrastructure est inadaptée, tant au niveau des routes, que du réseau électrique ou des télécommunications ; ils souffrent aussi de la pauvreté des sols, du manque de capacités de stockage et de traitement, et d'un accès nul ou limité aux technologies agricoles qui leur permettraient d'augmenter leurs marges et d'améliorer leurs moyens de subsistance. Les troubles récents causés dans plusieurs pays par la hausse des prix alimentaires, pourraient inciter les responsables politiques à placer les intérêts de la population urbaine au-dessus de ceux des ruraux, en particulier des agriculteurs, mais cette approche serait en réalité à courte vue et contre-productive. Étant donné l'ampleur des investissements nécessaires, les bailleurs de fonds devraient également augmenter leur aide au développement de l'agriculture, des services ruraux, de la recherche et des technologies agricoles.

## Conclusion

L'agriculture mondiale est confrontée à de nouveaux défis qui, en plus des forces existantes, mettent en danger les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des pauvres. Cette situation nouvelle réclame des mesures dans trois domaines :

1. des initiatives étendues de protection sociale, d'alimentation et de nutrition pour répondre aux besoins à court et à moyen terme des pauvres ;
2. des investissements, à l'échelle nationale ou mondiale, dans l'agriculture, et en particulier dans la recherche et les technologies agricoles et dans l'accès aux marchés, pour s'attaquer au problème à long terme de la stimulation de l'offre ; et
3. des réformes des politiques commerciales visant, dans les pays développés, à revoir les stratégies liées à l'agriculture et aux biocarburants, et dans les pays en développement, à stopper les nouvelles politiques de distorsion des marchés qui leur sont mutuellement nuisibles.

Face à la flambée des prix alimentaires, les pays tant développés qu'en développement ont un rôle à jouer dans la création d'un monde où chacun aura suffisamment de nourriture pour pouvoir mener une vie saine et productive.

Joachim von Braun est le Directeur général de l'IFPRI.

## INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE

2033 K Street, NW, Washington, DC 20006-1002 USA • T. +1.202.862.5600 / Skype: IFPRIhomeoffice • F. +1.202.467.4439 • ifpri@cgiar.org • www.ifpri.org