

Comment s'attaquer à la crise alimentaire mondiale



La course engagée pour s'attaquer aux aspects humanitaires les plus urgents de la crise alimentaire mondiale ne devrait pas faire perdre de vue l'échec majeur des politiques adoptées en matière de commerce et de développement qui sont à l'origine de cette crise. Cette note d'orientation examine les causes systémiques de la crise et recense des mesures stratégiques – notamment la stimulation de l'investissement, l'innovation et la hausse de la productivité – susceptibles de créer un cadre plus solide et pérenne pour la production et le commerce agricoles au niveau mondial. La CNUCED préconise en outre de mener une action mondiale coordonnée pour remédier à la spéculation sur les prix des denrées alimentaires.

Les prix mondiaux des produits alimentaires ont pratiquement doublé au cours des trois dernières années, accusant une augmentation de 85 % pour la seule période allant d'avril 2007 à avril 2008. La hausse des prix a été générale: elle a d'abord concerné le prix du blé (qui a presque doublé), puis celui du maïs (augmentation de 67 % depuis juillet 2007), suivi de celui du riz (qui a triplé depuis septembre 2007 et a bondi de 160 % entre janvier et avril 2008). Les prix des graines oléagineuses et des huiles végétales se sont également envolés, ayant été multipliés par 2,5 depuis le début de 2006. Ce qui distingue l'emballage actuel des prix des précédentes envolées est qu'il porte sur presque toutes les denrées vivrières de base et matières premières agricoles. De même, le fait que tous les produits de base, pas seulement les denrées alimentaires, soient concernés, donne à penser que des causes autres que des chocs liés à la sécheresse et aux inondations sont en jeu. Aucun facteur n'est à lui seul responsable de la crise. Ce sont plutôt divers facteurs qui ont eu des effets plus ou moins importants selon les produits alimentaires.

De nombreux facteurs contribuent à la crise...

Aujourd'hui, la multiplicité des facteurs à l'œuvre est bien connue. Il reste cependant à analyser en quoi ces facteurs sont interdépendants. Sans cela, non seulement la crise resurgira sous une forme ou une autre, mais l'échec des politiques suivies qui en sont à l'origine perdurera pendant plusieurs décennies.

La plupart des experts font remonter le début de la crise à la **demande accrue** de produits alimentaires. Les effets de cette demande croissante – laquelle résulte en grande mesure de la croissance démographique, de l'urbanisation et du développement économique rapide de l'Asie de l'Est et du Sud-Est en particulier – ont été amplifiés par de récentes sécheresses, par la faible augmentation de l'offre, par la baisse du dollar, par les prix élevés de l'énergie, ainsi que par des inquiétudes liées à la demande accrue de biocarburants. Les répercussions de ces facteurs sur les prix des denrées alimentaires de base ont à leur tour été exacerbées par les restrictions à l'exportation imposées par les gouvernements et par la spéculation sur les marchés.

Le fait que les prix mondiaux des produits alimentaires soient montés en flèche en raison de l'**instabilité financière mondiale** provoquée l'année dernière par l'effondrement du marché des prêts hypothécaires à risque aux États-Unis n'a

probablement rien d'une coïncidence.

Les spéculateurs recherchant des actifs dont les prix sont orientés à la hausse ont probablement perçu les tensions sur les marchés mondiaux de denrées alimentaires et modifié leurs portefeuilles d'actifs en conséquence. Cela expliquerait en grande mesure pourquoi l'indice des prix des alimentaires de la CNUCED a progressé de 84 % entre avril 2007 et avril 2008, alors que l'on s'attendait à une augmentation bien plus étalée. En 2006, par exemple, l'indice n'avait progressé que de 8,5 %, quand bien même la Chine et l'Inde, par exemple, enregistraient déjà des taux de croissance record.

La crise a cependant des origines plus profondes et plus lointaines. Elle est notamment due à la **faiblesse et au déclin de la productivité agricole** dans de nombreux pays en développement. Selon les chiffres de la CNUCED, le secteur agricole était plus productif il y a cinquante ans qu'il ne l'est aujourd'hui, en particulier dans les PMA. En termes de rendement, la croissance annuelle des cultures céréalières dans nombre de ces pays est passée de 3 à 6 % dans les années 80 à seulement 1 à 2 % aujourd'hui.

Divers facteurs – physiques, politiques, institutionnels et financiers – contribuent expressément à la faible productivité. Les terres arables disponibles s'amenuisent. De plus en plus d'agriculteurs cultivent des terres fragiles sur le plan écologique et la taille moyenne des exploitations diminue. Depuis les années 90, elle a été réduite d'un tiers – atteignant environ 0,8 hectare – dans des pays tels que l'Éthiopie et le Malawi. Cette tendance inquiétante ne fait que s'accroître en raison des changements climatiques et, paradoxalement, et des mesures prises pour atténuer ces changements, dont l'utilisation croissante de terres arables à des fins de boisement.

Les politiques qui ont eu pour effet de supprimer ou d'affaiblir le rôle des mesures de soutien institutionnel clefs contribuent également à la faible productivité. Elles ont notamment porté sur les services publics de vulgarisation, sur les offices de commercialisation, ainsi que sur les subventions de l'État aux intrants agricoles tels que graines, pesticides, herbicides et engrais.

Les agriculteurs sont par ailleurs accablés par l'offre de produits alimentaires à bas prix sur les marchés internationaux, due en grande mesure aux subventions à l'exportation accordées dans les pays développés. Selon une récente analyse effectuée par la FAO et la CNUCED, ces subventions sont associées à une augmentation rapide des importations de produits alimentaires dans les pays en développement. De



fait, plusieurs de ces pays qui étaient des exportateurs de produits alimentaires – dont de nombreux PMA – sont devenus des pays importateurs nets au cours des vingt dernières années. Hélas, ils sont ceux qui pâtissent le plus de la crise actuelle, qu'aggrave la hausse des prix du pétrole.

Les investisseurs, qu'ils soient nationaux ou étrangers, publics ou privés, sont également découragés, ce qui entraîne un ralentissement de l'investissement dans l'agriculture et les infrastructures de transport et logistiques nécessaires à la distribution des produits agricoles.

Plus grave encore, l'aide internationale à l'agriculture des pays en développement est des plus inadaptée et a diminué ces dernières années. En mettant l'accent sur le secteur social et l'aide d'urgence, domaines au demeurant essentiels, les donateurs ont réduit leurs investissements dans des secteurs productifs tels que l'agriculture. Entre 1980 et 2002, les institutions multilatérales ont amputé l'aide publique au développement consacrée à l'agriculture, qui est tombée de 3,4 milliards de dollars à 500 millions de dollars des États-Unis, soit une baisse de 85 %. Les donateurs bilatéraux ont réduit leurs dépenses de 39 %, qui ont été ramenées de 2,8 milliards de dollars à 1,7 milliard de dollars É.-U. Fait plus important, les donateurs semblent avoir négligé la science, la technologie et l'innovation dans l'aide à l'agriculture.

... et de nombreuses solutions possibles existent.

Si des mesures d'urgence peuvent répondre aux besoins immédiats, il convient de s'attaquer à la crise alimentaire sur le long terme par le biais de politiques nationales et internationales, afin que l'investissement, l'innovation et la croissance de la productivité s'inscrivent dans la durée.

• À court terme:

Des mesures d'urgence adoptées dans le cadre de programmes alimentaires des Nations Unies et de l'aide bilatérale au développement liée à l'alimentation constituent l'une des priorités afin de garantir une offre suffisante de produits alimentaires aux ménages les plus pauvres. Il en va de même de l'aide accordée aux petits exploitants pauvres pour stimuler la production – par exemple en leur facilitant l'accès à des intrants essentiels, tels que les graines et les engrais.

Au niveau international, il est également urgent de concevoir une action coordonnée face à la spéculation mondiale sur les prix des denrées alimentaires, notamment de permettre aux gouvernements d'intervenir de manière concertée sur les marchés des produits alimentaires lorsque tout porte à croire que les prix sont tirés par la spéculation. De même, la coordination au niveau international pourrait contribuer à réduire au minimum les répercussions potentiellement dangereuses des mesures de rétention des produits alimentaires, ainsi que des restrictions ou des interdictions visant les exportations de ces produits. Il faudrait aussi revoir à nouveau les programmes de coopération entre producteurs et consommateurs, ainsi que les programmes visant à promouvoir une production agricole intégrée des produits alimentaires et des combustibles. Il convient également de s'attaquer aux effets inflationnistes de la hausse des prix des produits alimentaires et de l'énergie. De nombreuses banques centrales risquent d'être confrontées à une inflation supérieure aux objectifs, ce qui pourrait bien faire hésiter les responsables à assouplir la politique monétaire, une telle mesure étant cependant nécessaire pour compenser le ralentissement attendu de la croissance économique. La coopération au niveau mondial pourrait également être indispensable afin d'éviter une accumulation de mesures répressives.

• À moyen terme:

L'une des priorités à moyen terme est de s'attaquer à la sous-capitalisation qui limite la production alimentaire et la productivité de nombreux pays en développement. Il importe donc d'accorder aux petits agriculteurs des crédits bon marché et fiables et d'accroître l'investissement public en matière d'infrastructure et d'irrigation. L'accroissement de l'investissement public et privé dans l'agriculture et le développement rural, et en particulier dans la recherche-développement agricole, permettrait aux 400 millions de petits exploitants du monde entier de mobiliser leur potentiel, en améliorant ainsi non seulement leur propre nutrition et leurs propres revenus, mais aussi la sécurité alimentaire nationale et la croissance économique. Il importe d'adopter d'autres mesures prioritaires à moyen terme pour que les pays développés envisagent d'assouplir leurs objectifs en

ce qui concerne la part des biocarburants dans la consommation globale; qu'ils revoient la mise en place de barrières protectionnistes contre les importations d'éthanol et de biodiesel en provenance des pays en développement; et qu'ils révisent l'octroi de subventions aux producteurs nationaux de biocombustibles et de matières premières connexes. Parallèlement, il ne faudrait pas faire abstraction des possibilités que peuvent offrir les biocombustibles pour réduire les dépenses énergétiques et dynamiser le secteur agricole.

La controverse liée aux biocombustibles

Parmi les facteurs déterminants de la crise alimentaire actuelle, sont souvent citées la production de biocombustibles et l'utilisation des terres à cette fin. De tels points de vue mettent en évidence, à juste titre, certains des problèmes qui se posent lorsque des politiques sont adoptées dans ce domaine sans avoir évalué l'impact général des biocombustibles, notamment sur le secteur agricole. De l'avis de la CNUCED, l'augmentation de la production de biocombustibles a – pour certaines cultures et certains pays – été l'une des raisons de l'inflation des prix des denrées alimentaires, sans en être le facteur prépondérant. Le prix du riz, par exemple, a augmenté dans des proportions exponentielles au cours de ces douze derniers mois. Le riz ne sert cependant pas à produire des biocarburants et seule une petite quantité de terres destinées à cette culture ont jusqu'à présent été réaffectées à la production de matières premières servant à la production de biocombustibles. Les facteurs durables examinés ci-dessus ont probablement une responsabilité plus grande dans la crise que les biocombustibles. Dans les secteurs où ceux-ci ont eu un impact, leur lien avec les hausses des prix des denrées alimentaires devrait être interprété plutôt comme un échec des politiques suivies que comme une conséquence intrinsèque et inévitable de la production de biocombustibles, ce que fait valoir la présente note d'orientation.

Néanmoins, une autre priorité consiste à réduire les subventions accordées de longue date aux exportations agricoles et les politiques de soutien interne des pays développés, qui ont nui à l'agriculture des pays en développement, comme il est indiqué plus haut. À cet égard, les niveaux de prix actuels offrent un «double avantage». Dans les pays en développement, ils peuvent inciter les agriculteurs à stimuler la production; et dans les pays industrialisés, où ils offrent aux agriculteurs un revenu décent sans besoin de recourir à des subventions, les responsables politiques peuvent profiter de l'occasion pour supprimer progressivement les subventions et investir les ressources financières ainsi libérées dans le développement agricole des pays en développement. Un accord sur l'agriculture dans le cadre du Cycle de négociations actuelles de Doha pourrait contribuer à tirer parti de cet avantage.

• À long terme:

Il ne fait pas de doute qu'il faut accroître la productivité agricole à l'échelle mondiale pour remédier à l'augmentation notable tant de la consommation des denrées alimentaires que de l'utilisation des terres à des fins autres que la production alimentaire. Au niveau national, cela doit devenir une priorité des stratégies de développement. Les pays en développement doivent mettre au point un cadre directif propice à l'investissement dans l'agriculture et définir la combinaison idoine de cultures vivrières et de cultures d'exportation. À cette fin, ils doivent se doter de l'infrastructure et des services de vulgarisation nécessaires. En outre, ils devraient adapter leurs politiques commerciales nationales de façon à promouvoir la production agricole; éliminer les droits de douane sur les intrants agricoles et dispenser de meilleures formations et connaissances aux agriculteurs. Au niveau international, ces initiatives doivent être soutenues par un accroissement de l'APD et par des investissements dans les infrastructures et la recherche-développement agricole, ainsi que par l'élimination des distorsions qui faussent le marché agricole international.

Pour de plus amples informations, voir le rapport de la CNUCED intitulé Addressing the global food crisis: Key trade, investment and commodity policies in ensuring sustainable food security and alleviating poverty; Rapports sur le commerce et le développement 1998 et 2005; Rapports sur les pays les moins avancés 2006 et 2007; et Rapports sur le développement économique de l'Afrique 2002 et 2003.