



Assemblée générale

Distr. générale
26 juillet 2013
Français
Original : anglais

Soixante-huitième session

Point 17 d) de l'ordre du jour provisoire*

Questions de politique macroéconomique : produits de base

Tendances et perspectives mondiales des produits de base

Rapport du Secrétaire général

Résumé

On trouvera dans le présent rapport un exposé des tendances des cours des produits de base depuis le dernier rapport, publié en juillet 2011 ([A/66/207](#)), et un examen des principales initiatives prises par la communauté internationale pour répondre de façon coordonnée à l'instabilité excessive de ces cours. Le rapport donne également un aperçu des dispositions prises au niveau régional pour créer des réserves physiques de grains. Dans l'ensemble, les facteurs qui expliquent la forte instabilité des cours des produits de base sont les facteurs habituels liés à l'offre et à la demande, mais la financiarisation des produits de base a aggravé cette instabilité. Les taux d'intérêt faibles et l'orientation très accommodante donnée dans les principaux pays à la politique monétaire ont également contribué à l'instabilité des cours des produits de base tels que l'or dont le rendement s'est avéré plus élevé que celui des instruments d'investissement traditionnels. La communauté internationale a pris plusieurs initiatives pour contrecarrer les répercussions de l'instabilité excessive des cours sur les marchés des produits agricoles, de l'énergie et des métaux.

* [A/68/150](#).



I. Introduction

1. On examine dans le présent rapport les causes principales de l'instabilité des cours des produits de base depuis le dernier rapport, publié en juillet 2011 (A/66/207). Le rapport analyse les principales initiatives prises par la communauté internationale pour réagir de façon coordonnée à cette instabilité excessive des cours et il présente un aperçu des dispositifs mis en place au niveau régional pour créer des réserves physiques de grains.

2. Les cours avaient atteint des sommets nominaux en 2008, mais depuis les prix ont fortement baissé dans presque tous les groupes de produits de base, mettant ainsi un terme à la surchauffe qui avait commencé en 2002 (fig. I). Depuis le deuxième trimestre de 2009, les cours sont fortement repartis à la hausse sous l'effet d'une conjugaison de facteurs et notamment d'une robuste demande dans les pays émergents, de facteurs limitant l'offre des principaux exportateurs et de la spéculation.

3. Sur les marchés des produits alimentaires, la réduction de l'offre entraînée par des conditions météorologiques défavorables dans les principaux pays producteurs ont entraîné une forte hausse des cours des principales céréales à l'été 2012. Malgré des tensions géopolitiques dans le Moyen-Orient, s'ajoutant à l'incertitude des perspectives économiques mondiales, le cours du pétrole brut est resté relativement stable, avec certaines fluctuations à court terme. Par contraste, le marché des métaux s'est orienté à la baisse au deuxième trimestre de 2012, en raison surtout d'un affaiblissement de la demande dans les principaux pays consommateurs. Mais au dernier trimestre de 2012, les cours des principaux métaux vils et ceux de l'or ont fortement augmenté après l'annonce d'un nouvel assouplissement de la politique monétaire des banques centrales des principaux pays développés.

4. Durant les cinq premiers mois de 2013, les tendances des cours dans les différents groupes de produits de base ont divergé, mais ces cours ont été moins instables qu'au premier trimestre de 2012. Sur les marchés des métaux vils et du pétrole, les cours ont baissé après une brève reprise en janvier et février 2013. Le prix de l'or a fortement baissé sous l'effet de divers facteurs, en particulier la crainte d'un ralentissement du programme d'achat d'actifs de la Banque fédérale de réserve des États-Unis et des ventes spéculatives, par les investisseurs, de fonds indiciels cotés indexés sur l'or.

Figure I
**Indice des cours des produits de base, hors pétrole, de janvier 1960
à mai 2013**
(2 000 = 100)



Source : Statistiques de la CNUCED.

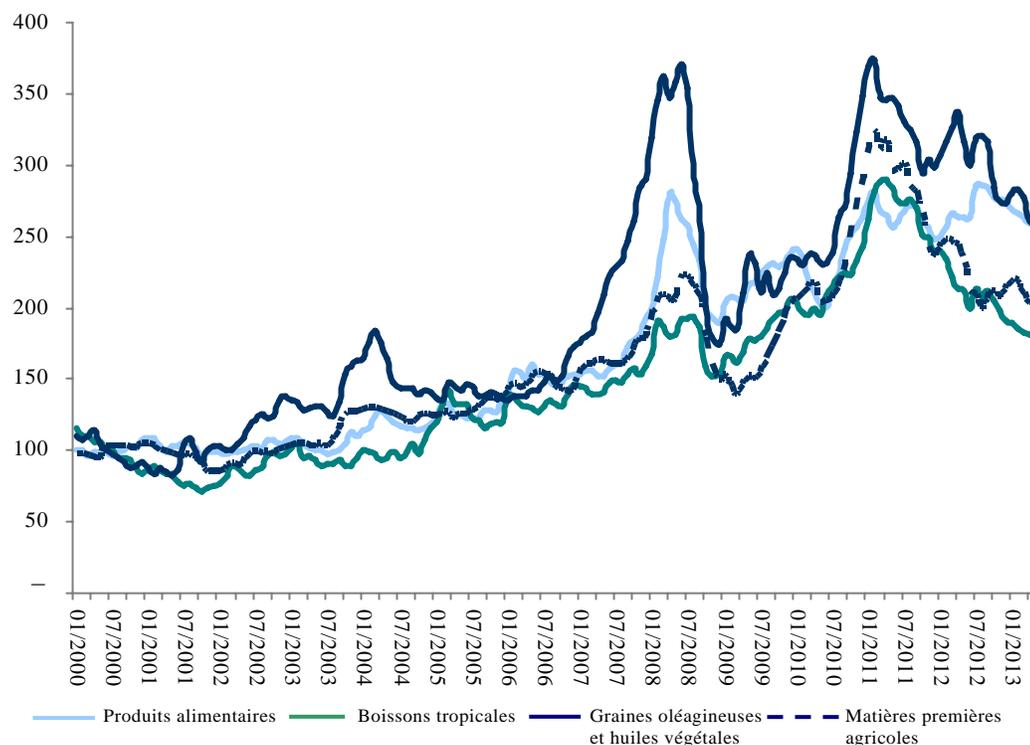
5. La communauté internationale a pris plusieurs initiatives pour remédier aux répercussions sur les groupes vulnérables de l'excessive instabilité des prix alimentaires. Elle a lancé ainsi le Système d'information sur les marchés agricoles, l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, le Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire et le Défi faim zéro, nouvelle perspective sur la sécurité alimentaire. Sur le marché de l'énergie, on s'est efforcé d'améliorer l'Initiative commune sur les données pétrolières et une initiative similaire pour les données gazières a été lancée. Les menaces pesant sur la sécurité alimentaire au lendemain de la crise frumentaire de 2008 ont également relancé l'intérêt porté à la création de réserves régionales de grains. La communauté internationale et notamment la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et d'autres acteurs pourraient beaucoup aider à créer un consensus sur les réserves de grains afin de garantir que les groupes vulnérables soient bien à l'abri des effets les plus graves des fluctuations sur les marchés alimentaires à l'avenir.

II. Évolution des marchés des principaux groupes de produits de base

A. Produits agricoles et alimentaires

6. L'indice des prix des produits de base agricoles de la CNUCED est resté à des niveaux très élevés depuis le début de 2011, en dépit de fluctuations à court terme. En février 2011, cet indice avait atteint son maximum historique de 292 points, avant de commencer à diminuer. En juillet 2012, poussé par les cours élevés des principales céréales, il augmentait fortement pour atteindre 283, soit 9 points seulement en-dessous de son maximum historique de 2008. L'indice a ensuite baissé lentement, à 253, en avril 2013, ce qui reste 30 % plus élevé que la moyenne décennale, de 195¹. Divers sous-groupes de produits de base ont suivi des tendances différentes (fig. II).

Figure II
Indices des cours de certains groupes de produits de base alimentaires et agricoles, janvier 2000-mai 2013
(2 000 = 100)



Source : Statistiques de la CNUCED.

¹ La moyenne sur 10 ans est le prix moyen entre mai 2003 et avril 2013.

7. L'indice des prix des produits alimentaires de la CNUCED a fluctué autour d'une moyenne de 265 en 2011². En décembre 2011, cet indice était tombé à 248, son minimum sur 15 mois, après un maximum en février 2011. Entraîné par les cours élevés du maïs, du blé et de la farine de soja, l'indice des prix a atteint un maximum historique de 286 en juillet et août 2012 puis a régulièrement baissé, passant à 260 en avril 2013, à mesure que la situation générale sur les marchés s'améliorait.

8. Les marchés du maïs et du blé ont été tendus au troisième trimestre de 2012, en raison principalement de perturbations de l'offre et de la faiblesse des stocks (fig. III). Une grave sécheresse aux États-Unis a réduit les rendements de maïs, y portant les cours du maïs à un maximum de 334 dollars par tonne en juillet 2012, contre 270 dollars le mois précédent. Des conditions météorologiques défavorables ont également pesé sur la production de blé en Fédération de Russie, en Ukraine et au Kazakhstan. Les stocks mondiaux de maïs à la fin de la campagne de 2012/13 seraient à leur minimum sur six ans, et les stocks mondiaux de blé à leur minimum sur quatre ans³. La forte hausse des cours des principales céréales avait fait craindre des pénuries alimentaires dans les pays importateurs vivriers nets et ravivé le débat sur l'utilisation de grains pour produire des biocarburants. Durant les cinq premiers mois de 2013, les cours du maïs et du blé ont reculé par rapport à leur sommet de 2012, l'offre mondiale de ces céréales devant augmenter, en particulier dans les principaux pays producteurs. On s'attend à une reprise de la production de blé dans la région de la mer Noire et en Europe et de celle de maïs aux États-Unis.

9. Les cours internationaux du riz sont, depuis 2012, relativement stables en dépit de fluctuations à court terme. Durant les cinq premiers mois de 2013, le cours de référence, celui du riz thaïlandais, a été en moyenne de 564 dollars par tonne, soit 1,6 % de moins que pendant la période correspondante de 2012. Un équilibre général entre l'offre et la demande et le niveau confortable des stocks expliquent cette stabilité des cours du riz. L'effet, sur le marché mondial du riz, du programme de subvention des cours du riz en Thaïlande, résultant de l'engagement public pris à l'égard des agriculteurs de ce pays, est jusqu'à présent resté modéré. À l'avenir, son impact sur l'offre et les cours du riz sur le marché mondial dépendra, dans une large mesure, du rythme d'écoulement possible d'un important volume de riz des stocks publics.

10. Les cours du sucre sont restés stables au premier trimestre de 2012 à 24 cents par livre en moyenne. Cependant, les prix ont baissé au cours des trois mois suivants en raison de l'excédent attendu, de l'appréciation du dollar et du retrait des fonds spéculatifs du marché à terme du sucre. En juin 2012, le cours mensuel moyen du sucre avait baissé et ne dépassait pas 20 cents par livre. Malgré une brève reprise en juillet, les cours étaient orientés à la baisse pendant les 10 mois qui ont suivi, sous l'effet de prévisions à la baisse sur les fondamentaux du marché mondial du sucre pendant la campagne 2012/13. Dans sa dernière révision des projections du marché mondial du sucre en 2012/13, l'Organisation internationale du sucre estime que l'excédent mondial atteindrait le niveau record de 9 982 millions de tonnes⁴. La

² L'indice des prix alimentaires de la CNUCED couvre le blé, le maïs, le riz, le sucre, la viande bovine, la banane, le poivre, les tourteaux de soja et la poudre de poisson.

³ Conseil international des céréales, Rapport sur le marché des céréales, n° 424, 26 juillet 2012.

⁴ Rapport et communiqué de presse sur le marché du sucre, Organisation internationale du sucre (mai 2013).

tendance à la baisse est renforcée par le fait que les fonds spéculatifs ont l'un dans l'autre joué à la baisse depuis le milieu d'octobre 2012. En mai 2013, le cours du sucre était tombé à 17,62 cents par livre, le niveau le plus bas depuis août 2010.

11. L'indice des prix des graines oléagineuses et des huiles végétales de la CNUCED a atteint un sommet historique de 374 en février 2011 avant de retomber à 294 en octobre 2011. Entraîné par l'huile de palme et par le soja, l'indice a redémarré au cours des quatre premiers mois de 2012 pour atteindre 337 en avril 2012. Cette hausse de l'indice pendant l'été 2012 s'explique en grande partie par la montée brutale des cours du soja, qui ont augmenté entre juin et août 2012 de 21 %. Depuis septembre 2012, l'indice a eu tendance à baisser, malgré une brève reprise entre janvier et février 2012. En avril 2013, il était tombé à 260, son plus bas niveau depuis août 2010.

12. Le marché du soja a été tendu au troisième trimestre de 2012 en raison de la crainte d'une réduction de l'offre aux États-Unis sous l'effet de conditions météorologiques défavorables, d'une forte demande en Asie et de la faiblesse des stocks. En août 2012, le prix de référence du soja aux États-Unis a atteint un maximum historique de 684 dollars par tonne, soit 23 % de plus qu'en août 2011. Depuis le quatrième trimestre de 2012, la tendance a été légèrement baissière. Le cours moyen en avril et mai 2013 était de 496 dollars contre 592 au premier trimestre de 2013 et 604 au dernier trimestre de 2012. La perspective d'une récolte record de soja dans les principaux pays exportateurs d'Amérique du Sud, s'ajoutant à une croissance plus faible de la demande en Chine et dans l'Union européenne et à la baisse des cours des principales céréales explique la tendance à la baisse du cours du soja.

13. Le marché des boissons tropicales a été orienté à la baisse au cours des deux dernières années en raison surtout d'une baisse appréciable des cours du café et du cacao. Entre mai 2011 et mai 2013, le café a perdu 39 % de sa valeur et le cacao 24 %. L'indice des prix des boissons tropicales de la CNUCED atteignait 290 en avril 2011, le deuxième niveau le plus élevé après le record historique de 385 atteint en avril 1977, avant de baisser, avec une brève reprise au troisième trimestre de 2012⁵. En avril et en mai 2013, l'indice des prix était tombé à 181, son plus bas niveau depuis août 2009.

14. Les prix indicatifs composites du café ont régulièrement baissé après un maximum de 213 cents par livre en avril 2011. En décembre 2012, le cours était tombé à 128 cents. La baisse constante des prix indicatifs composites du café reflète pour l'essentiel l'évolution des cours de l'arabica. Les perspectives d'augmentation des rendements au Brésil, premier producteur mondial d'arabica, conjuguées à la faiblesse de la demande dans les pays consommateurs traditionnels de café, ont pesé sur les cours de l'arabica. Par contraste, les cours du robusta ont été relativement fermes et stables grâce à une forte demande des pays émergents, où l'on consomme surtout du café soluble⁶. Pendant les cinq premiers mois de 2013, le prix indicatif composite du café a été moins instable et a légèrement repris après son minimum de

⁵ L'indice des prix des boissons tropicales de la CNUCED couvre le café, la fève de cacao et le thé.

⁶ *Monthly Coffee Market Report, ICO (mars 2013)*. Selon l'Organisation internationale du café, la consommation de café dans les pays émergents aurait augmenté de 10 % entre 2011 et 2012 tandis que sur les marchés traditionnels, elle aurait baissé de 1 % environ.

décembre 2012. Cependant, il reste inférieur de 19 % à sa valeur moyenne pendant la même période de 2012.

15. Après une tendance à la baisse en 2011, les cours du cacao sont restés assez stables en 2012 (fig. III). En particulier, durant les sept premiers mois de 2012, les cours ont fluctué dans un étroit intervalle, entre 103 et 107 cents par livre. Cela tient aux effets conjugués d'une baisse attendue de la production en Afrique de l'Ouest et d'une forte baisse du broyage de fèves de cacao en Europe et en Amérique du Nord, d'une part, et d'une demande en croissance assez solide dans les pays émergents. Les cours ont brièvement repris en août et septembre sous l'effet des incertitudes relatives à l'offre ivoirienne, la Côte d'Ivoire ayant commencé à réformer son régime de vente du cacao au début de 2012. Depuis octobre 2012, la reprise des cours s'est arrêtée, en partie du fait que l'industrie de transformation de la fève de cacao s'attendait à une demande faible. En mars 2013, le prix du cacao avait baissé et ne dépassait pas 98 cents, son plus bas niveau depuis décembre 2008.

16. L'indice des prix des matières premières agricoles de la CNUCED a été orienté à la baisse après un maximum historique de 325 en février 2011 (voir fig. II)⁷. En août 2012, l'indice était tombé à 200, son plus faible niveau sur 33 mois. L'indice des prix est reparti à la hausse pendant les mois suivants pour atteindre 220 en février 2013, en raison principalement de la hausse des cours du caoutchouc, des grumes tropicales et du coton. Cependant, sous l'effet surtout de la forte baisse des cours du caoutchouc, l'indice des prix est tombé à 203 en avril et mai 2013, niveau proche de son minimum d'août 2012.

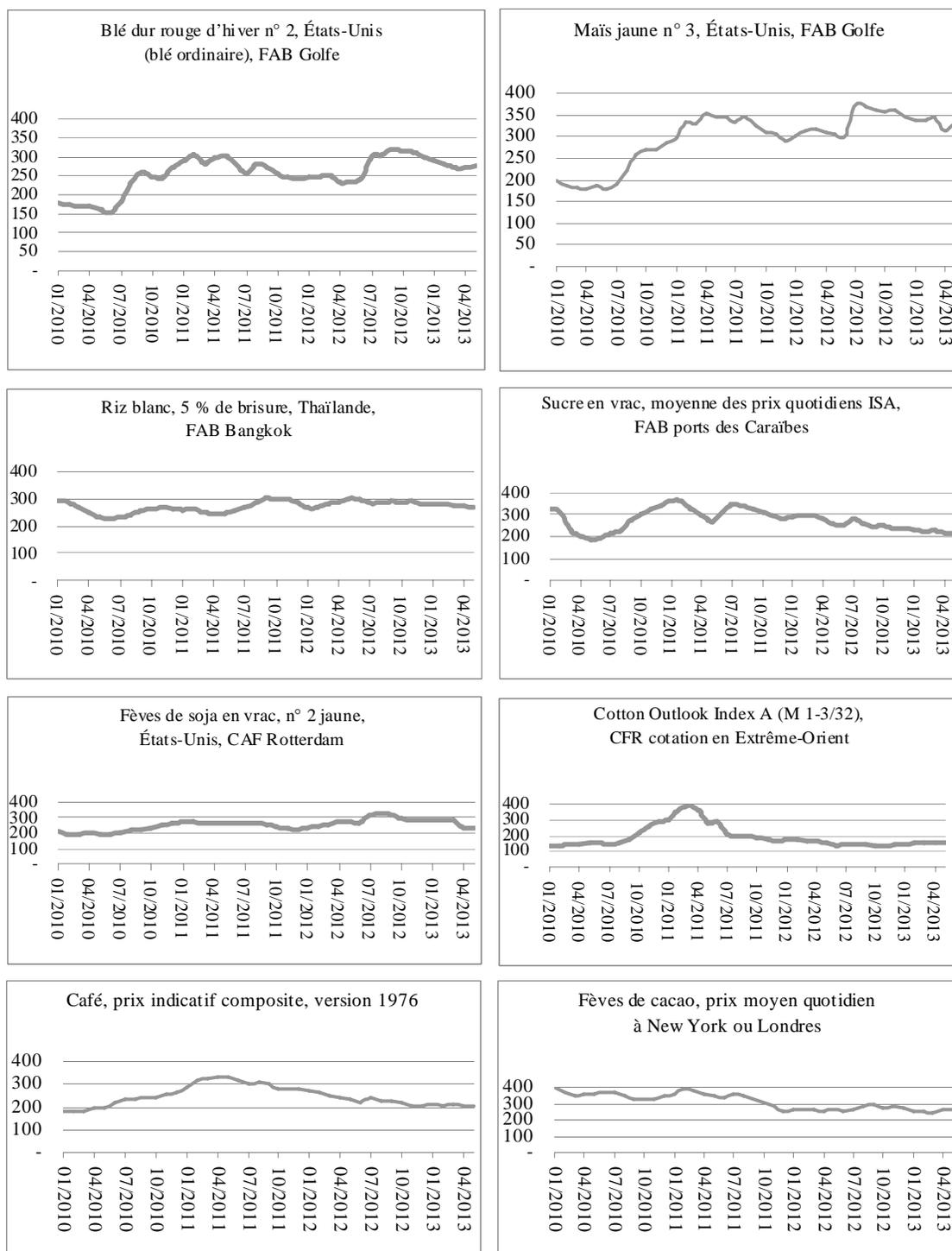
17. Le marché du coton a été très instable en 2011 (fig. III). Le coton outlook index A a fortement baissé, à 95 cents par livre en décembre 2011, soit 59 % de moins que son maximum historique de mars 2011. Malgré une brève reprise au début de 2012, les cours ont baissé à nouveau au deuxième trimestre de 2012 en raison surtout d'un excédent d'offre, de la forte hausse attendue des stocks mondiaux et d'un regain de préoccupation au sujet de l'économie de la zone euro. La campagne 2012/13 a été marquée par une moindre instabilité, qui s'explique par l'importance de la réserve nationale de coton chinoise⁸. Pendant le second semestre de 2012, les cours ont été stables, en moyenne de 83 cents par livre, bien au-dessus de la moyenne à long terme qui était de 72 cents⁹. En mars 2013, le cours mensuel moyen a atteint 94 cents, le maximum jusqu'à présent en 2012/13. Cela refléterait des préoccupations au sujet de l'équilibre entre l'offre et la demande en dehors de la Chine.

⁷ L'indice des prix des matières premières agricoles de la CNUCED couvre le coton, le tabac, les grumes tropicales, le caoutchouc, la laine, le jute, le sisal, les cuirs et peaux et l'huile de lin.

⁸ La réserve nationale de coton de la Chine serait proche de 9 millions de tonnes à la fin de juin 2013, ce qui représente environ 50 % des stocks mondiaux en fin de campagne en 2012/13. La Chine détiendrait ainsi près de 60 % des stocks mondiaux à la fin de 2013/14. (Voir le communiqué de presse du 1^{er} juillet 2013 du Comité consultatif international du coton).

⁹ La moyenne à long terme du cours du coton est calculée entre janvier 1974 et mai 2013.

Figure III
Indices des prix des principaux produits agricoles, janvier 2010-mai 2013
 (2 000 = 100)

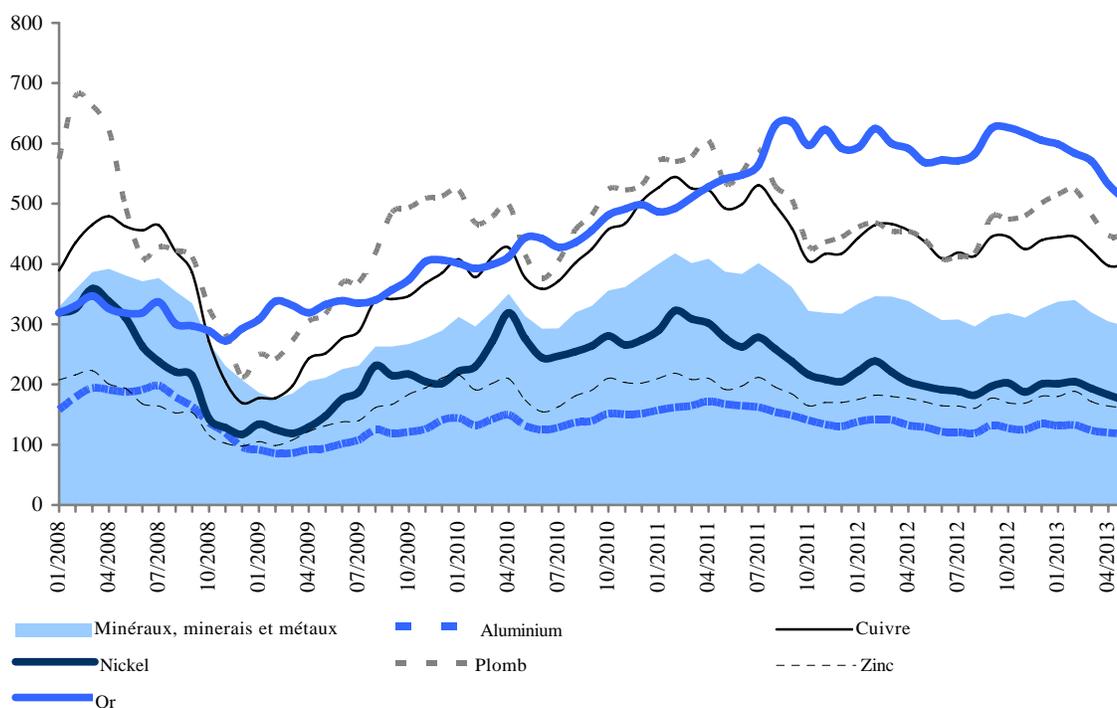


Source : CNUCED, UNCTADstat.

B. Minéraux, minerais et métaux

18. Après avoir atteint un maximum historique de 418 en février 2011, l'indice des prix des minéraux, minerais et métaux de la CNUCED a enregistré une forte baisse au deuxième semestre de 2011 puisque l'indice ne dépassait pas 317 en décembre 2011¹⁰. Pendant les deux premiers mois de 2012, l'indice des prix a rebondi avant de baisser à nouveau au cours des mois suivants, en raison surtout de l'aggravation des perspectives économiques mondiales. En août 2012, l'indice touchait son minimum sur deux ans, à 296 points. Par la suite, sous l'effet des mesures d'assouplissement monétaire adoptées par les principaux pays développés pour relancer leur économie, l'indice a remonté à 318 en octobre 2012. Les cinq premiers mois de 2013 ont vu une trajectoire semblable à celle de 2012. La tendance haussière a duré les deux premiers mois de 2013, mais a rapidement fait place à une baisse des cours des principaux métaux vils et du minerai de fer au deuxième trimestre. En mai, l'indice était tombé à 297, près de son minimum d'août 2012 (voir fig. IV).

Figure IV
Indices des cours de certains métaux, janvier 2008-mai 2013
(2 000 = 100)



Source : CNUCED, UNCTADstat.

¹⁰ L'indice des prix des minéraux, minerais et métaux de la CNUCED couvre le cuivre, l'aluminium, le minerai de fer, le nickel, le plomb, le zinc, l'étain, le minerai de phosphate, le minerai de manganèse et le minerai de tungstène. L'or, par contre, n'est pas inclus.

19. Les cours du cuivre ont repris à la fin de 2011 et pendant le premier trimestre de 2012, emportés par la forte croissance de la demande de cuivre en Chine (en raison en partie de la reconstitution des stocks) ainsi que par l'abondance des liquidités sur les marchés financiers. En mars 2012, le cours mensuel moyen atteignait 8 457 dollars par tonne, soit 15 % de plus que le minimum enregistré en octobre 2011. Cependant, la tendance s'est inversée au deuxième trimestre de 2012 en raison du ralentissement de la croissance de l'activité industrielle en Chine et de la dégradation de la situation dans la zone euro. Des cours relativement stables en juillet et août ont fait place à une forte poussée (+ 7,7 %) en septembre 2012, les opérateurs répondant à l'assouplissement monétaire aux États-Unis, dans la zone euro et au Japon. À la fin de 2012 et au début de 2013, le marché du cuivre était porté par l'optimisme des opérateurs, satisfaits des perspectives de reprise économique aux États-Unis et en Chine. Les cours ont atteint 8 070 dollars en février 2013, avant de baisser à nouveau à 7 203 dollars en avril 2013, un minimum depuis août 2010. Les perspectives médiocres de croissance dans les principaux pays consommateurs de cuivre, un excédent d'offre et l'abondance des stocks expliquent cette correction des prix. Selon le Groupe d'étude international du cuivre, la production de cuivre raffiné devrait dépasser la demande en 2013 après trois années de déficit consécutives.

20. L'aluminium, le nickel, le plomb et le zinc ont suivi des tendances proches de celles du cuivre. Le ralentissement économique récent en Chine, la lenteur de la reprise aux États-Unis et l'incertitude qui pèse sur les perspectives économiques dans la zone euro ont orienté les cours de ces métaux à la baisse. En outre, l'excédent d'offre, ces dernières années, a également pesé sur les prix. Les cours moyens entre janvier et mai, au cours de la période 2011-2013, ont régulièrement baissé pour l'aluminium, le nickel et le zinc, cette baisse étant particulièrement prononcée s'agissant de l'aluminium et du nickel, et les cours moyens durant les cinq premiers mois de 2013 ont été inférieurs à leur moyenne sur cinq ans¹¹. Le cours du nickel, métal essentiel entrant dans la fabrication d'acier inoxydable, est passé par un minimum, sur quatre ans, en mai 2013. Un excédent chronique, le niveau élevé des stocks et l'affaiblissement de la demande ont pesé sur le cours de l'aluminium, qui est retombé à 1 830 dollars la tonne en mai 2013, son niveau le plus bas depuis août 2009.

21. Les cours du minerai de fer, la matière première de la sidérurgie, ont fortement fluctué et ont été élevés pendant l'année 2011. L'indice des prix du minerai de fer du Fonds monétaire international (FMI) a été en moyenne de 597, avec un maximum historique de 666 atteint en février 2011. Cependant, à la fin de 2011, l'indice avait perdu 28 % par rapport à son maximum de février 2011. Les cours relativement stables pendant les quatre premiers mois de 2012 ont fait place à une baisse régulière pendant les cinq mois qui ont suivi. Cette tendance à la baisse s'explique par les niveaux élevés des stocks, la contraction de la demande d'acier dans les secteurs du bâtiment et de l'industrie manufacturière en Chine et une offre suffisante. Depuis octobre 2012, les cours ont fortement rebondi pour atteindre 155 dollars par tonne de minerai sec en février 2013, soit 57 % de plus que le minimum de septembre 2012. La reconstitution des stocks des sidérurgistes chinois, les perturbations intervenues dans la production et la livraison de minerai de fer par suite de conditions météorologiques défavorables et, en Inde, l'interdiction

¹¹ La moyenne sur cinq ans est calculée sur la période de juin 2008 à mai 2013.

d'exporter le minerai expliquent cette envolée des cours. Cependant, la crainte d'un ralentissement de la croissance économique en Chine et la modération de la demande d'acier, allant de pair avec l'attente d'une hausse de l'offre de minerai de fer, ont pesé sur les cours qui ne dépassaient pas 124 dollars en mai 2013, soit une perte de 20 % par rapport au cours de février 2013.

22. Le prix de l'or a fortement fluctué depuis 2011. Après huit mois de reprise, le cours mensuel moyen de l'or a atteint un record de 1 772 dollars l'once en septembre 2011. Au deuxième trimestre de 2012, le cours était en moyenne de 1 611 dollars, en baisse par rapport au maximum de 1 743 dollars en février, en raison surtout de la faiblesse de la demande du secteur de la bijouterie et de la demande d'or comme placement, qui, ensemble, représentent plus de 70 % de la demande mondiale de métal jaune. Le cours a rapidement repris et atteint en octobre 2012 un maximum sur 13 mois, à la faveur des politiques monétaires expansionnistes suivies dans les grands pays développés, qui ont ravivé les craintes d'inflation. Cependant, après novembre 2012, la baisse de l'or continue depuis sept mois. En mai 2013, il était de 1 414 dollars, en baisse de 19 % par rapport à octobre 2012, quoique encore au-dessus de la moyenne sur cinq ans, soit 1 315 dollars¹². La forte chute des cours s'explique par plusieurs facteurs, notamment l'attente d'un ralentissement des opérations d'assouplissement quantitatif aux États-Unis, le fait que les spéculateurs pensent que, frappés par la crise, les pays de la zone euro seront contraints de vendre une partie de leurs réserves d'or, les anticipations inflationnistes en diminution (en particulier aux États-Unis et en Europe), la reprise très nette des marchés des actions dans les pays développés et la liquidation des fonds indiciels cotés sur l'or. Selon le Conseil mondial de l'or, la demande de métal jaune au premier trimestre de 2013 avait baissé de 13 %, sur 12 mois, en raison des ventes substantielles nettes des fonds indiciels cotés sur l'or, qui ont dépassé la forte croissance de la demande des consommateurs d'or utilisé dans la bijouterie, en lingots et en pièces¹³.

C. Énergie

Pétrole brut

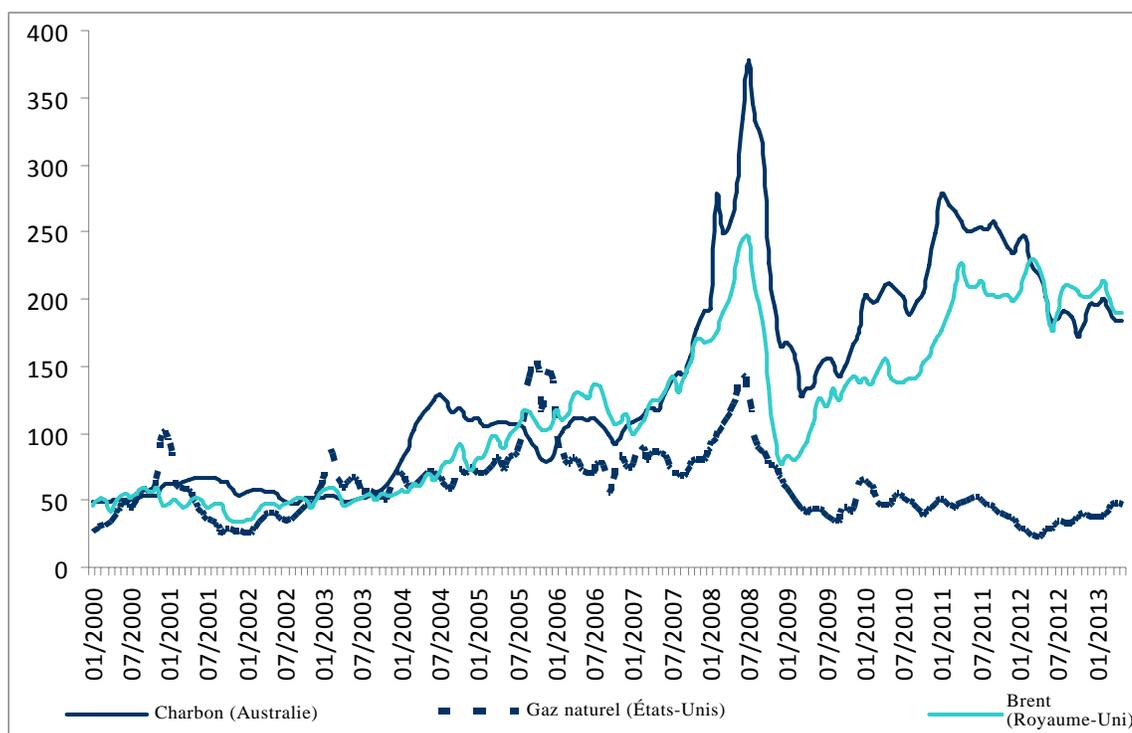
23. Malgré les tensions géopolitiques au Moyen-Orient et ailleurs, la production mondiale de pétrole a connu une remarquable croissance en 2012. L'offre totale de pétrole a augmenté de 2,8 %, en raison principalement de la forte augmentation de la production de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). Parmi les pays non membres de l'OPEP, la principale source de croissance de l'offre se trouve aux États-Unis, où les progrès de la technologie des gaz de schiste ont entraîné une augmentation de la production de pétrole léger de schiste. En 2012, l'offre de pétrole aux États-Unis a atteint 9,2 millions de barils par jour, soit 12,8 % de plus qu'en 2011, et on s'attend à ce qu'elle augmente à nouveau de 9,2 % en 2013. Au premier trimestre de 2013, la production mondiale de pétrole était estimée à 90,8 millions de barils par jour, soit 0,7 % de moins qu'au dernier trimestre de 2012.

¹² La moyenne sur cinq ans du cours moyen de l'or est calculée sur la période de juin 2008 à mai 2013.

¹³ Conseil mondial de l'or, Gold Demand Trends: first quarter 2013 (mai 2013).

24. Les cours du pétrole sont restés élevés depuis 2011. Les prix au comptant du pétrole le plus fréquemment coté, le Brent, a été en moyenne de 112 dollars par baril en 2012, près de la moyenne de 111 dollars enregistrée en 2011. En mars 2012, le cours du Brent a atteint un maximum de 125 dollars, 7 % seulement de moins que le maximum historique atteint en juillet 2008. Pendant les cinq premiers mois de 2013, les cours ont été en moyenne de 109 dollars (voir fig. V).

Figure V
Indices des cours du pétrole brut, du gaz naturel et du charbon,
janvier 2000-mai 2013
 (2 005 = 100)



Source : Fonds monétaire international, Statistiques financières internationales.

25. Après avoir été assez stables au deuxième trimestre de 2011, les cours du pétrole ont nettement plus fluctué au cours des huit premiers mois de 2012. La montée des tensions géopolitiques au Moyen-Orient, l'intensification de la spéculation sur les marchés des produits financiers dérivés du pétrole et diverses autres facteurs limitatifs de l'offre (pannes techniques en mer du Nord) expliquent la flambée des cours du pétrole au premier trimestre de 2012. En particulier, la menace, par la République islamique d'Iran, de fermer le détroit d'Ormuz en réponse aux sanctions imposées par l'Union européenne et par les États-Unis sur les exportations de pétrole brut ont fait craindre des perturbations de l'offre de pétrole.

26. Cependant, au deuxième trimestre de 2012, les cours du brut ont inversé leur tendance haussière. Les cours du Brent ont ainsi fortement baissé, pour atteindre un minimum sur 18 mois en juin 2012, en baisse de 23 % par rapport au maximum de mars 2012. Des préoccupations au sujet de la consommation de pétrole,

l'augmentation de l'offre de l'OPEP et l'augmentation des stocks de brut dans les pays de l'OCDE ont contribué à cette forte baisse des cours. Des données économiques décevantes venant d'Europe, des États-Unis et de Chine ont pesé sur les cours. Malgré la crainte initiale d'un resserrement, l'offre mondiale de pétrole a augmenté, par rapport à 2011, à la faveur surtout de l'augmentation substantielle de la production des pays de l'OPEP. La baisse de l'offre de brut iranien a été plus que compensée par l'augmentation de la production en Libye, en Arabie saoudite et en Iraq.

27. À la fin de juin 2012, la crainte de nouvelles perturbations de l'offre est apparue à nouveau en raison d'un regain de tensions au Moyen-Orient. En juillet et août 2012, les stocks de brut ont fortement baissé en réponse à la forte augmentation de la demande émanant des raffineries des pays de l'OCDE. En outre, les investisseurs financiers ont, en moyenne, parié sur la poursuite de la hausse des cours sur les marchés à terme du pétrole brut. Ainsi, les cours du Brent ont fortement rebondi en juillet et août 2012 avant de se stabiliser dans les mois qui ont suivi.

28. En janvier et février 2013, les cours du brut ont de nouveau remonté, entraînés par la forte hausse des marchés financiers. Le « mur budgétaire » ayant été évité, aux États-Unis, et les données économiques redevenant positives dans les grands pays consommateurs de pétrole, la confiance dans une croissance économique mondiale et dans l'augmentation de la demande de pétrole a été rétablie. L'optimisme du marché, accompagné par une augmentation des risques géopolitiques (par exemple, l'attaque terroriste, en janvier 2013, contre une installation gazière en Algérie) ont également dopé les achats spéculatifs sur les marchés pétroliers à terme. Le cours du Brent a ainsi atteint 116 dollars par baril en février 2013. Cependant, cette tendance à la hausse a été inversée dans les mois suivants, le cours du Brent retombant à 103 dollars par baril en avril et mai 2013. Divers facteurs expliquent cette baisse des cours : des données économiques moins bonnes en Chine et aux États-Unis, la prolongation de la crise économique dans la zone euro, la baisse saisonnière de la demande de pétrole pendant la période d'entretien des raffineries, l'augmentation de la production de brut et l'appréciation du dollar des États-Unis.

Gaz naturel

29. En raison de la diversité des mécanismes d'établissement des prix, les cours du gaz naturel varient considérablement d'une région à l'autre. C'est en Asie que les cours du gaz naturel ont été les plus élevés, car les prix sont fixés surtout dans des contrats à long terme liés aux cours du pétrole. Aux États-Unis, les cours sont déterminés au contraire par les éléments fondamentaux du marché. La révolution du gaz de schiste a fortement augmenté l'offre de gaz sur le marché américain et donc exercé une pression à la baisse sur les cours. En Europe, les traditionnels contrats de prise ferme à long terme, qui garantissent l'achat d'un minimum de gaz à un prix indexé sur les cours du pétrole, ont été remis en question ces dernières années, quand des acheteurs européens, toujours plus nombreux, ont opté pour une fixation des prix du gaz en fonction de l'offre et de la demande. Selon l'Agence internationale de l'énergie, l'écart entre l'indice des cours du gaz Henry Hub de

référence et les prix payés par les importateurs japonais a atteint un niveau record de 0,16 dollar par million de BTU au milieu de 2012¹⁴.

30. Le marché américain du gaz a été caractérisé par la faiblesse des cours en 2012, en particulier durant les trois premiers trimestres (fig. V). Le cours moyen pour l'année a été de 2,75 dollars par million de BTU, soit 31 % de moins qu'en 2011, et 43 % de moins que la moyenne sur cinq ans (2008-2012). En avril 2012, le cours du gaz avait encore baissé, à 1,95 dollar, un minimum jamais vu depuis près de 13 ans. La forte baisse des cours du gaz s'explique en grande partie par la forte hausse récente de la production de gaz de schiste, par un hiver plus chaud que d'habitude, ainsi que par des stocks exceptionnellement importants. La United States Energy Information Administration (EIA) a publié des données qui montrent que les stocks ont atteint 2 479 milliards de pieds cube lors de la semaine s'achevant le 30 mars, soit plus de 60 % de plus que la moyenne sur cinq ans pour cette semaine de l'année¹⁵. Durant les cinq premiers mois de 2013, les fondamentaux du marché du gaz s'étant améliorés, les cours sont remontés à 3,73 dollars, contre 2,35 dollars pendant la même période de 2012. En mars 2013, ils atteignaient 3,80 dollars, soit 14 % de plus qu'en février. L'augmentation de la demande due à un hiver plus froid, un resserrement de l'offre et de la demande et une réduction des stocks ont aidé à faire monter les cours du gaz. Selon l'EIA, la dernière semaine de mars, les stocks de gaz naturel sont tombés en-dessous de leur moyenne sur cinq ans à cette période de l'année.

31. La faiblesse des cours du gaz aux États-Unis a pour importante conséquence l'éviction partielle du charbon par le gaz naturel dans la production d'électricité. En avril 2012, pour la première fois, le gaz naturel et le charbon ont contribué à parts égales à la production d'électricité dans le pays. Avec la hausse des cours du gaz en 2013, la part du gaz naturel dans la production totale d'électricité est tombée en dessous des records d'avril 2012. Malgré la reprise de la hausse du charbon dans la production d'électricité, l'EIA s'attend à ce qu'elle ne dépasse pas en moyenne 40,1 % en 2013 et 2014, nettement moins que les chiffres variant de 48 % à 51 % entre 2001 et 2008¹⁶.

Charbon

32. Le charbon thermique est le principal combustible utilisé dans la production d'électricité et les cours ont été élevés en 2011. En janvier 2011, les prix au comptant du charbon thermique australien de Newcastle, qui est la référence pour le marché asiatique, ont atteint 142 dollars des États-Unis par tonne, la moyenne mensuelle la plus élevée depuis la crise financière de 2008. Par contraste, le marché du charbon thermique a été déprimé pendant presque toute l'année 2012, les cours ne dépassant pas en moyenne 103 dollars des États-Unis, soit 21 % de moins que la moyenne de 2011. Depuis mars 2012, les cours du charbon ont régulièrement baissé, à 93 dollars par tonne en juin. Malgré une légère reprise au troisième trimestre de 2012, les cours étaient de 88 dollars en octobre 2012, un minimum sur 35 mois.

33. La baisse des cours du charbon thermique peut dans une large mesure être attribuée à une offre abondante de charbon et à la faiblesse de la demande

¹⁴ OECD/International Energy Agency, *Medium-Term Gas Market Report 2013: Market Trends and Projections to 2018* (Paris, 2013).

¹⁵ Voir http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=5910#tabs_NatGasPrices-1.

¹⁶ Energy Information Administration, *Short-Term Energy Outlook* (juillet 2013).

d'importations de charbon. En Chine, principal importateur mondial de charbon thermique, le ralentissement de la croissance économique en 2012 a entraîné un net ralentissement de la production d'électricité à partir du charbon, ce qui a réduit la demande. Aux États-Unis, le passage progressif au gaz naturel qui est plus propre et moins cher a eu pour effet de réduire la demande intérieure de charbon thermique. Ainsi, les exportations de charbon thermique des États-Unis ont augmenté de 53 % pendant le premier trimestre de 2012, les exportations vers l'Asie augmentant de 29 % par rapport à la période correspondante de 2011¹⁷. Cela a pesé sur les cours du charbon sur le marché asiatique, qui est bien approvisionné.

34. Depuis novembre 2012, les cours du charbon ont rebondi pour atteindre 102 dollars en février 2013, en raison de l'augmentation de la demande saisonnière et de difficultés de l'offre en Australie du fait d'inondations. Cependant, la tendance à la baisse a reparu en mars 2013 sous l'effet d'un affaiblissement de la demande et de l'augmentation de l'offre.

III. Les cours des produits de base et la volatilité des marchés : une réponse coordonnée

A. Les causes de l'instabilité excessive des cours des produits de base

35. Sur des marchés fonctionnant bien, il est normal que les cours fluctuent d'un jour à l'autre. L'instabilité devient excessive quand les fluctuations de prix dépassent un seuil normal pendant un temps assez long. Par exemple, l'écart type des cours entre 1980 et 2012 (à l'exclusion de 2008) était de 15,5 pour le blé, 11,4 pour le maïs, 21,8 pour le riz et 24,5 pour le soja. Mais pour la seule année 2008, les écarts types des cours ont été de 67,5 pour le blé, 37,0 pour le maïs, 185,8 pour le riz et 89,9 pour le soja¹⁸. On a là un exemple d'instabilité excessive des cours qui lèse les consommateurs comme les producteurs, en particulier les pays en développement importateurs vivriers. Comme le montrent les graphiques de la section précédente, l'instabilité excessive va de pair avec des prix relativement élevés depuis cinq ans.

36. Plusieurs facteurs expliquent ces fortes fluctuations des marchés et des cours des produits de base, et ces facteurs s'exercent notamment sur la demande et sur l'offre mais aussi sur les variables de la politique macroéconomique. L'amplitude des flambées de prix et des fluctuations sur les marchés des produits de base et leurs causes ont été examinées de façon approfondie ailleurs et notamment dans le rapport précédent, publié en 2011, sur les *Tendances et perspectives mondiales des produits de base* (A/66/207).

37. Du côté de la demande, l'accroissement de la population mondiale et l'évolution des régimes alimentaires dans la classe moyenne, en plein essor, dans les pays émergents, ont non seulement exercé une pression à la hausse sur les cours des produits alimentaires mais également introduit une instabilité sur les marchés alimentaires qui ont dû s'adapter à ces tendances nouvelles. Comme on l'a vu en détail dans le rapport de 2011 sur les *Tendances et perspectives mondiales des*

¹⁷ Energy Information Administration, Quarterly Coal Report (avril-juin 2012).

¹⁸ Ces chiffres sont calculés à partir des données de la CNUCED (UNCTAD Stat).

produits de base, une spéculation excessive dans le secteur des produits de base a également continué à entraîner une instabilité des cours, étant donné le caractère imprévisible des décisions des gérants de fonds, qui cherchent avant tout des profits à court terme¹⁹. Ces investissements spéculatifs sur les fonds indiciels cotés représentaient 15 milliards de dollars en 2003, mais ils auraient atteint 451 milliards de dollars en avril 2013.

38. Certains pays ont pris des mesures pour résoudre ce problème épineux. En 2011 par exemple, le *Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, dite loi Dodd-Frank, fait obligation à la Commission américaine du commerce à terme des produits de base de limiter le montant des positions spéculatives sur les marchés des produits dérivés indexés sur les produits de base. L'Union européenne réforme également ses marchés à terme pour faire respecter les règles de divulgation des positions spéculatives afin d'encourager une plus grande transparence des marchés.

39. Du côté de l'offre, des facteurs traditionnels, tels qu'une météorologie instable, expliquent la forte instabilité des prix des denrées alimentaires. En 2012 par exemple, la pire sécheresse qu'ait connue les États-Unis depuis les années 30 a fait flamber les cours du maïs et du soja pour les porter à des niveaux records pendant le deuxième semestre de 2012. Cette surchauffe des cours des produits de base depuis 2002 s'explique aussi par des facteurs qui limitent l'offre et qui résultent principalement de l'insuffisance des investissements au cours des 20 dernières années aussi bien dans l'agriculture que dans les industries extractives. En outre, l'incertitude a encore été accrue par le phénomène récent d'un détournement des denrées alimentaires vers la production de biocarburants, ainsi que par des mesures de politique commerciale telles que les restrictions à l'exportation, auxquelles plusieurs pays ont eu recours ces dernières années.

40. Dans le secteur de l'énergie, les cours élevés et fluctuants du pétrole tiennent en partie à des facteurs géopolitiques tels que la crainte d'une instabilité politique (par exemple, la forte tension en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, en particulier la menace de bloquer le détroit d'Ormuz, par où passe 20 % du pétrole entrant dans le commerce international mondial) qui risquent de perturber la production et la livraison de pétrole des grands pays exportateurs. Les menaces de réduction de la production de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) ont également contribué aux fluctuations des cours du pétrole. En outre, les liens de plus en plus étroits entre le marché de l'énergie (pétrole, gaz et produits agrochimiques) et des produits agricoles (maïs, blé et soja) ont créé un système dans lequel un choc s'exerçant sur le marché d'un produit affecte celui d'autres produits, augmentant encore l'instabilité.

41. Les politiques macroéconomiques suivies dans les grands pays ont également joué un rôle important en alimentant une volatilité excessive des prix des produits de base. Par exemple, la dépréciation du dollar des États-Unis a incité les investisseurs en devises à passer à des fonds et notes indiciels cotés à courte échéance, ce qui a accentué l'instabilité des cours des produits de base. Cette instabilité s'explique aussi par la faiblesse des taux d'intérêt et par l'orientation très souple de la politique monétaire adoptée par les principales banques centrales au cours des cinq dernières années. L'incertitude qui entoure les futures politiques

¹⁹ Institute for Agricultural and Trade Policy, « Excessive speculation in agricultural commodities: selected writings from 2008-2011 ».

monétaires contribue à perpétuer le problème de l'instabilité des cours. En outre, des politiques qui faussent les échanges, et notamment les restrictions à l'exportation auxquelles ont eu recours plusieurs pays producteurs, ont encouragé un comportement de thésaurisation et d'achats de panique, ce qui accroît encore l'instabilité des cours des produits de base.

B. Coordination internationale de l'action menée contre l'instabilité excessive des cours des produits de base

42. Le niveau élevé des cours des produits de base et leur excessive instabilité compromet gravement le développement, en particulier dans les pays pauvres importateurs vivriers nets, où les ménages consacrent jusqu'à 70 % de leur revenu à l'alimentation²⁰. La communauté internationale appelle les organisations internationales de produits et les organisations internationales compétentes à renforcer la coordination de leur recherche commune de solutions au problème de l'excessive instabilité des prix des produits de base²¹. Plusieurs initiatives, brièvement examinées plus bas, ont été lancées au niveau international.

43. Le Système d'information sur les marchés agricoles (SIMA) a été établi à l'initiative du Groupe des Vingt au lendemain de la crise alimentaire de 2008 afin d'améliorer l'information sur les marchés et leur transparence. En novembre 2010, le Groupe des Vingt, réuni au sommet à Séoul, a adopté le document final de Séoul qui notamment invite les organisations internationales compétentes à préparer des propositions en vue d'une action contre l'instabilité excessive des cours sur les marchés alimentaires et agricoles²². À cet effet, un rapport a été établi par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international de développement agricole (FIDA), le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Programme alimentaire mondial (PAM), la Banque mondiale, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Institut de recherche sur les politiques internationales de l'alimentation (IFPRI) et l'Équipe spéciale de haut niveau des Nations Unies sur la sécurité alimentaire et ce rapport a été présenté à la réunion du Groupe des Vingt en juin 2011 à Paris. L'une des recommandations était de créer le SIMA, qui réunirait les institutions internationales compétentes soucieuses de coopérer pour améliorer les données agricoles et alimentaires, leur fiabilité et leur rapidité de présentation, tout en assurant une meilleure coordination des politiques durant les crises frumentaires. Cette recommandation a été entérinée par le Groupe des Vingt et le SIMA a été lancé le 15 septembre 2011 à Rome.

²⁰ La part de l'alimentation dans les dépenses totales des ménages est de 58,7 % en Inde, 60,6 % en Indonésie, 74,8 % au Kenya, 54,7 % en Papouasie-Nouvelle-Guinée et 81,6 % au Rwanda. Données empruntées à : Smith LC, Subandoro A. 2007, *Measuring Food Security Using Household Expenditure Surveys*, (Washington, IFPRI, 2007), tableaux 7 et 8, p. 76 et 77.

²¹ Par exemple, le Sommet de Séoul du Groupe des Vingt a entériné le Plan d'action pluriannuel sur le développement, en novembre 2012, qui porte, entre autres questions pressantes, sur la volatilité des prix alimentaires.

²² FAO-OCDE, 2011. « Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses », rapport recueillant les contributions de : FAO, FIDA, OCDE, CNUCED, OMC, Banque mondiale, IFPRI et l'Équipe spéciale de haut niveau des Nations Unies, 2 juin 2011.

44. Le SIMA devient rapidement une source mondiale majeure de données publiques sur les marchés des produits alimentaires. Grâce à ses interlocuteurs dans les pays participants, il collecte des données sur quatre produits principaux : le blé, le maïs, le riz et le soja. Les données sur la production, l'offre, l'utilisation, le commerce, les stocks en fin de campagne et les cours ainsi que les prévisions sont analysées, regroupées et publiées chaque mois dans un bulletin du SIMA à l'intention d'un nombreux public. On s'attend à ce que cet exercice limite la spéculation et les achats de panique des quatre grandes céréales et aide à stabiliser leurs cours. Bien que l'on ne dispose pas de preuves formelles, l'accès à ces données sur les marchés des céréales a peut-être permis d'éviter une nouvelle crise frumentaire en 2012, car les principaux acteurs ont constaté une amélioration des éléments fondamentaux du fonctionnement de ces marchés par rapport à 2008.

45. L'Équipe spéciale de haut niveau sur la sécurité alimentaire a été créée par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, en avril 2008, en réaction à la crise frumentaire de 2008. Cette équipe réunit des représentants de 23 institutions, parmi lesquelles des institutions spécialisées, des fonds et programmes des Nations Unies ainsi que le Secrétariat de l'ONU, la Banque mondiale, le FMI, l'OCDE et l'OMC. Son objectif premier est de préparer un plan d'action complet et concerté en réponse au problème de la sécurité alimentaire universelle. Le plan a été établi en septembre 2010; il prend la forme d'un cadre d'action complet régulièrement mis à jour. Il expose les politiques et les mesures visant à mieux répondre aux besoins immédiats des pays à déficit vivrier, par exemple par la fourniture d'une aide alimentaire et la mise en place de filets de sécurité. Ce cadre d'action complet offre également une liste de mesures à prendre pour résoudre les problèmes structurels à long terme, tels que la nécessité d'investir dans l'agriculture des pays en développement afin d'éviter à l'avenir de nouvelles crises frumentaires. De plus, le Cadre d'action présente un certain nombre de mesures d'intérêt pour répondre aux besoins particuliers des populations qui sont les plus vulnérables aux effets négatifs de ces crises²³.

46. L'Équipe spéciale de haut niveau a galvanisé la communauté internationale autour de la recherche de solutions au fléau de l'insécurité alimentaire. L'augmentation d'échelle des ressources et une meilleure coordination entre les différents acteurs sont les deux grands objectifs poursuivis par l'Équipe. Une récente évaluation de son travail²⁴ note avec satisfaction que l'Équipe a pu s'adapter à l'évolution du problème de l'insécurité alimentaire au cours des cinq dernières années. Elle a pu élargir sa visée initiale, qui portait d'abord sur les prix alimentaires, pour parvenir à une compréhension plus large de la complexité du problème de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Dans l'ensemble, il est admis que l'Équipe spéciale de haut niveau est parvenue à coordonner l'action d'un grand nombre d'acteurs, et a donc bien travaillé. Si l'Équipe n'avait pas été créée et n'avait pas travaillé avec succès, les méthodes suivies pour réaliser la sécurité alimentaire et nutritionnelle seraient restées fragmentaires et l'action menée aurait été notablement moins efficace.

47. Le Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire est un mécanisme multilatéral conçu pour honorer les engagements pris par le Groupe des Vingt à Pittsburgh en septembre 2009 et pour contribuer ainsi à la réalisation en

²³ Voir : www.un.org/en/issues/food/taskforce/background.shtml.

²⁴ Voir http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/HLTF_Final%20Report_Volume%20I.pdf.

2015 de l'objectif du Millénaire pour le développement 1, qui consiste à réduire de moitié la faim et la pauvreté dans le monde. Son objectif premier est de remédier au financement insuffisant des plans d'investissement nationaux et régionaux dans l'agriculture et la sécurité alimentaire, déjà élaborés par certains pays en consultation avec les donateurs et d'autres acteurs au niveau des pays. L'initiative a ouvert deux guichets, l'un pour le financement public, qui cherche à aider des programmes stratégiques nationaux et régionaux dans l'ensemble du secteur et à organiser des consultations régionales et des exercices de planification tels que le Programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA), tandis que l'autre s'adresse au secteur privé; il offre des prêts à court et à long terme, garantit des crédits et apporte des capitaux à des activités privées tendant à améliorer le développement agricole et la sécurité alimentaire. À la fin de mai 2013, les contributions des donateurs se montaient pour les deux guichets à environ 959,8 millions de dollars, soit environ 70 % des montants totaux annoncés, ou 1,3 milliard de dollars²⁵.

48. Le Défi faim zéro (*DFZ*) est une nouvelle initiative de sécurité alimentaire lancée en 2012. Son principe est que « la faim peut être éliminée de notre vivant ». C'est une collaboration entre plusieurs organismes des Nations Unies et entités extérieures à l'ONU qui s'efforcent ensemble d'éliminer la faim dans le monde. Dans cette optique, le DFZ retient cinq objectifs : 100 % d'accès à une alimentation adéquate toute l'année; pas d'enfant de moins de 2 ans souffrant d'un retard de croissance; tous les systèmes agroalimentaires sont durables; 100 % d'augmentation de la productivité et des revenus des petits exploitants; et pas de gaspillage ou de perte de produits alimentaires²⁶.

49. Pour réduire l'instabilité des cours du pétrole et du gaz, le principal objectif de la communauté internationale, grâce à des initiatives, surtout du Groupe des Vingt, est de rendre les marchés plus transparents, et donc plus prévisibles et plus stables. L'action entreprise vise surtout les moyens de renforcer l'Initiative commune sur les données pétrolières (JODI) lancée en 2000 pour améliorer l'information sur les marchés pétroliers, étant entendu qu'une plus grande transparence peut rendre ces marchés plus stables. Récemment, le Groupe de travail du G20 sur la durabilité énergétique a discuté activement des moyens de renforcer cette initiative. L'un des moyens possibles serait d'améliorer la production et la comparabilité des données relatives aux marchés physiques et financiers. Il est important à cet égard que l'Agence internationale de l'énergie (AIE), le Forum international de l'énergie et l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) mettent en commun leurs connaissances spécialisées et leur expérience pour proposer activement les mesures qui pourraient être prises pour améliorer la transparence du marché de l'énergie. Mais il reste encore beaucoup à faire, en particulier au niveau opérationnel, avant que la question de la volatilité excessive dans le secteur pétrolier soit résolue.

50. Le relatif succès de l'Initiative commune sur les données pétrolières invite à l'étendre au gaz naturel, pour améliorer la transparence dans ce secteur. Cette idée est reçue avec intérêt par les différents acteurs, dont les Nations Unies. C'est pourquoi la deuxième conférence sur la transparence des données gazières a eu lieu en mai 2012 à Doha et a recommandé la création d'une initiative commune sur les données gazières. La question a été reprise par le Groupe des Vingt et est inscrite à

²⁵ Pour plus de détails, voir : www.gafspfund.org/content/about-gafsp.

²⁶ Voir http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/EN_ZeroHungerChallenge.pdf.

l'ordre du jour des débats récents du Groupe de travail sur la durabilité énergétique du Groupe des Vingt. Selon le Forum international de l'énergie, une version beta de la base de données gazières a été lancée le 16 janvier 2013, et le lancement officiel de l'initiative est prévu pour la fin de 2013²⁷.

C. Dispositions régionales prises pour créer des réserves physiques de céréales²⁸

51. La crise frumentaire de 2008 a mis en évidence les lacunes du système alimentaire international, qui retentissent de façon disproportionnée sur le sort des pauvres dans le monde. Des observateurs ont alors proposé de recadrer la réflexion sur la création de réserves de céréales pour remédier à de telles crises et éviter leur retour. Les réserves de grain ont pour but de : a) stocker des céréales alimentaires essentielles pour alimenter les populations vulnérables en temps de crise aiguë; b) lisser la consommation en améliorant la distribution des céréales dans le temps et dans l'espace; et c) stabiliser les cours par des opérations directes d'achat et de vente de céréales pour réduire les fluctuations extrêmes des cours.

52. Les deux premiers objectifs sont considérés comme répondant à une volonté d'assurer l'offre en période d'urgence, tandis que le troisième cherche à résoudre le problème de l'extrême volatilité des cours. Alors que des exemples passés nombreux montrent que l'existence de réserves de céréales n'a pas modifié les prix de façon appréciable, ces réserves demeurent un instrument utile pour prévenir les crises frumentaires et mieux y répondre à l'avenir. Les principaux arguments avancés sont les suivants :

a) Les stratégies de sécurité alimentaire reposant sur des transactions au comptant, sur le marché, plutôt que sur la création de réserves physiques de céréales, reviendraient certes moins cher et seraient plus souples pendant les périodes de vaches grasses, mais elles ne sont pas viables en période de vaches maigres pour les gouvernements dont les ressources sont limitées²⁹;

b) Comme il est impossible de garantir que les principaux exportateurs de céréales continueront à exporter lors de futures crises frumentaires, les stocks physiques multinationaux de céréales doivent être régis par des dispositions relatives à l'appropriation et à la localisation qui garantissent l'accès des pays importateurs nets à ces stocks;

c) Les caractéristiques régionales et les contraintes logistiques sont telles que les organes régionaux offrent le moyen le plus efficace et le plus souple de gérer ces réserves multinationales de céréales.

53. Certaines initiatives ont déjà été prises pour créer des réserves régionales physiques de céréales. Ainsi, dès 1979 a été créé par l'ASEAN la Réserve de riz d'urgence³⁰. En octobre 2011, l'ASEAN a décidé de refondre cette réserve en la

²⁷ Voir www.jodigas.org/update-on-jodi-gas-05-june-2013-web.pdf.

²⁸ Cette section s'inspire du rapport 2013 de la CNUCED sur « Les produits de base et le développement », Nations Unies, New York et Genève.

²⁹ C. Peter Timmer. « Reflection on food crises past », *Food policy*, vol. 35, n° 1 (2010), p. 1 à 11.

³⁰ ASEAN, « Eleven AMAF Plus Three Countries Conclude Agreement on Rice », *Asean Secretariat News* (2011). Disponible à l'adresse suivante : www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/11th-amaf-plus-three-countries-conclude-agreement-on-rice.

renforçant, et de la rebaptiser Réserve de riz d'urgence ASEAN-Plus-Trois (APTERR). Le volume, le financement et l'ambition de cette réserve ont été considérablement augmentés par l'entrée de la Chine, du Japon et de la République de Corée. Ainsi, la taille de la réserve a été presque décuplée et elle compte actuellement 787 000 tonnes de riz : 87 000 tonnes existant déjà dans la première réserve, et 300 000 tonnes ajoutées par la Chine, 250 000 tonnes par le Japon et 150 000 tonnes par la République de Corée. En outre, l'ASEAN a décidé que la réserve serait gérée et appropriée au niveau régional, et non pas par les États Membres; le grain serait stocké en Chine, au Japon et en République de Corée ainsi que dans les pays de l'ASEAN, en fonction des besoins d'importation de céréales. Les objectifs de l'APTERR ont également été révisés : il ne s'agit plus d'une simple réserve d'urgence, car elle vise également l'objectif plus ambitieux d'aider à stabiliser les cours du riz dans la région³¹.

54. La région d'Amérique latine et des Caraïbes a lancé une initiative semblable : le Réseau de réponse d'urgence (LACERN). Mais le mandat de ce réseau est plus restreint, puisqu'il ne s'agit pas d'une réserve régionale de céréales gérée par les gouvernements. Ce réseau vise surtout à faciliter dans la région la réponse à une crise par les soins du Programme alimentaire mondial et de ses partenaires³².

55. En dehors de ces deux exemples, dans plusieurs régions, des négociations en vue de la création de réserves régionales de céréales sont plus ou moins avancées.

56. En Asie du Sud, l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) a commencé en 1988 à examiner la création d'une réserve régionale de céréales. En 2007, les pays membres de l'Association, ont signé un accord portant création d'une Réserve de sécurité régionale de l'ASACR. L'accord fait obligation aux huit États membres de l'ASACR (Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan et Sri Lanka) de mettre en réserve environ 242 000 tonnes de grains à l'échelle régionale, l'Inde fournissant pour sa part 150 000 tonnes. La taille de la réserve envisagée a ensuite été portée à près de 500 000 tonnes. Cette réserve aurait pour mission de remédier aux situations d'urgence et son intervention serait déclenchée par une demande d'un État membre adressée aux autres³³. Bien que l'accord sur la création de la Réserve de sécurité régionale de l'ASACR ait été signé, son entrée en vigueur est retardée par des hésitations des États membres au sujet de leur contribution à cette réserve, du mécanisme de déclenchement de son intervention et de sa maintenance.

57. En Afrique, les États membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe (Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Seychelles, Swaziland, Zambie et Zimbabwe) discutent depuis les années 80 de la création d'une réserve régionale de céréales. En

³¹ Réserve d'urgence de riz ASEAN plus trois « How APTERR Works? ». Disponible à l'adresse suivante : <http://www.apterr.org/index.php/how-apterr-works>.

³² Raul Balleto et Stephanie Wertheimer, « Emergency preparedness tools and activities in Latin America and the Caribbean » dans *Revolution: From Food Aid to Food Assistance: Innovations in Overcoming Hunger*, Steven Were Omamo, Ugo Gentilini et Susanna Sandström, éd. (Rome : Programme alimentaire mondial, 2010), p. 275 à 294. Disponible à l'adresse suivante : <http://home.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp225646.pdf>.

³³ SAARC (2007). Agreement on establishing the SAARC Food Bank. À consulter à l'adresse suivante : www.saarc-sec.org/userfiles/FoodBank.doc.

2000-2001, les États membres de la Communauté ont défini un plan initial pour la création d'une réserve régionale de denrées alimentaires. À ce jour, ce plan comporte un ambitieux ensemble d'objectifs, parmi lesquels figurent la stabilisation des cours et les interventions d'urgence. La réserve serait constituée de 500 000 tonnes de denrées alimentaires. La Communauté de développement de l'Afrique australe a achevé la première phase exploratoire mais la mise en œuvre de la réserve est retardée avant même l'achèvement de l'étude de faisabilité et du fait de désaccords entre États membres sur son coût et sur l'étendue de son mandat³⁴.

58. L'initiative la plus récente de création d'une réserve régionale concerne la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). En 2009, l'Institut de recherche sur les politiques internationales de l'alimentation (IFPRI) et la Banque mondiale ont proposé que la CEDEAO mette en place un système de réserve intitulé Prépositionnement pour un accès et une résilience prévisibles (PREPARE) qui vise à : a) couvrir en cas d'urgence les besoins d'aliments pour une période initiale de 30 jours; b) trouver des crédits permettant à un groupe de pays membres d'intervenir sur le marché à terme afin de corriger les prix ou de pourvoir aux besoins alimentaires correspondant à une période supplémentaire de 60 jours. Le dispositif PREPARE serait déclenché par des fluctuations excessives des cours sur les marchés internationaux des produits de base et non pas par une demande émanant d'un gouvernement ou par une catastrophe naturelle. Enfin, plusieurs organisations non gouvernementales ont mis en évidence l'intérêt des greniers de village dans des pays comme le Burkina Faso, le Mali et le Niger, faisant observer que ces greniers ont l'avantage de réagir immédiatement à une disette.

59. L'efficacité des réserves physiques de céréales dépend de plusieurs facteurs, et notamment leur gestion et leur coût. Comme les crises frumentaires se répètent, la question devrait rester d'actualité, puisque la création de réserves figure parmi les nombreuses solutions possibles à une instabilité extrême des cours des denrées alimentaires. La CNUCED et ses partenaires devraient continuer à suivre l'évolution de la question afin de pouvoir donner des avis compétents aux pays importateurs vivriers nets exposés aux effets des fluctuations excessives des prix des produits de base.

IV. Remarques de conclusion

60. L'instabilité excessive des cours des produits de base au cours de la période considérée a plusieurs causes : des facteurs traditionnels jouant du côté de l'offre et de la demande, par exemple la météorologie, des facteurs démographiques et l'évolution des modes de consommation dans les pays émergents. Cependant, ces causes ont été exacerbées par la financiarisation des produits de base, qui a déclenché une flambée spéculative qu'illustre l'augmentation spectaculaire des investissements spéculatifs dans les fonds indiciels cotés indexés sur les produits de base.

61. La communauté internationale a réagi en adoptant plusieurs initiatives pour remédier aux effets négatifs de la volatilité excessive des prix sur les groupes

³⁴ Rwelamira, J. K. (2009). Strategic Regional Food Reserve Facility (RFRF). Séminaire organisé au Conseil national de la commercialisation des produits agricoles, Pretoria (Afrique du Sud), 27 mars 2009.

vulnérables. Ainsi, le Système d'information sur les marchés agricoles, l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, le Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire et le Défi faim zéro visent les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation. Les améliorations apportées à l'Initiative commune sur les données pétrolières et la création d'une initiative sur les données gazières visent à remédier à l'instabilité excessive des cours sur les marchés de l'énergie. Après la crise frumentaire de 2008 et sous l'effet des menaces pesant sur la sécurité alimentaire, on a constaté un regain d'intérêt pour l'idée de créer des réserves régionales de céréales. Mais il est important de noter que les nouvelles propositions relatives à ces réserves ne se confondent pas avec la création de stocks régulateurs et que leur premier objectif n'est pas de stabiliser les cours mais d'améliorer l'accès aux aliments (en particulier chez les groupes vulnérables) en cas d'instabilité excessive des prix, ou quand les marchés se sont effondrés, comme durant la crise de 2008. En outre, les partisans des réserves de céréales ont cherché à faire accepter la nécessité de mécanismes bien précis de déclenchement des interventions et de donner une définition objective des conditions dans lesquelles ces mécanismes seraient déclenchés, ainsi que la nécessité de veiller à ce que les réserves soient bien gérées de façon compétente pour garantir la préservation de la qualité des céréales et maîtriser les coûts.

62. La communauté internationale, notamment la CNUCED et ses partenaires, peuvent apporter une contribution appréciable à l'avènement d'un consensus sur l'intérêt de la création de réserves de céréales afin de garantir que les groupes vulnérables ne soient pas oubliés dans l'éventualité de crises graves sur les marchés des denrées alimentaires à l'avenir.