Développement agricole sur fond de crise alimentaire mondiale

Les prix élevés des aliments dans le monde ont suscité des discussions sur la sécurité alimentaire nationale et le rôle de l'agriculture dans le développement et la diminution de la pauvreté aux quatre coins de la planète. Ce haut niveau des prix des aliments était dû à la fois à des facteurs temporaires à court terme et à des facteurs fondamentaux qui devraient perdurer à moyen terme. Alors que les prix des aliments sur le marché mondial sont redescendus des niveaux record atteints au début de 2008 sous l'effet à la fois de l'accroissement de l'offre en réponse aux prix élevés et de la crise financière, ils continueront d'être fortement instables à l'avenir. Elle donne l'occasion de réévaluer les politiques alimentaires et agricoles nationales de nombreux pays en développement et plus particulièrement de s'interroger sur la façon dont l'aide à l'agriculture pourrait améliorer la croissance et la sécurité alimentaire.

Ces derniers temps, la presse s'est régulièrement fait l'écho des prix élevés des matières premières alimentaires et de la hausse des prix des aliments pour les consommateurs. Les prix des matières premières agricoles ont sensiblement augmenté en 2006 et 2007 et encore plus au premier trimestre 2008 (voir aussi les articles de la rubrique « Sécurité alimentaire » de ce numéro).

Alors que l'indice FAO des prix des aliments avait connu en 2006 une augmentation moyenne de 8 pour cent par rapport à l'année précédente, il a enregistré en 2007 une hausse de 24 pour cent par rapport à 2006. L'augmentation de la moyenne de l'indice pour le premier trimestre 2008 par rapport au premier trimestre 2007 s'élevait à 53 pour cent. Cette hausse continue des prix était entraînée par les graines oléagineuses, qui ont en moyenne augmenté de plus de 97 pour cent durant cette même période, puis par les céréales avec 87 pour cent, les produits laitiers avec 58 pour cent et enfin le riz avec 46 pour cent. Les prix du sucre et de la viande ont également augmenté, mais dans une moindre mesure.

Alexander Sarris
Directeur de la Division des produits et du commerce international
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
Rome, Italie
alexander.sarris@fao.org

Principaux facteurs de la hausse des prix des produits alimentaires de base

Il est important de comprendre les forces sous-jacentes en jeu, à court et à plus long terme. On a notamment beaucoup parlé récemment de la question « aliments contre carburants » du fait des nouvelles orientations politiques mises en œuvre par de nombreux gouvernements. Les dernières évolutions des marchés semblent être le résultat du marché à court terme ainsi que de changements structurels à plus long terme. Les principaux facteurs fondamentaux peuvent être récapitulés comme suit :

Du côté de la production, des événements météorologiques ont eu des conséquences négatives sur la production de céréales dans des pays gros exportateurs, réduisant les excédents destinés à l'exportation qui ne pouvaient pas être compensés rapidement par d'autres pays non touchés par ces événements. En outre, la baisse des niveaux des stocks, notamment dans certains pays gros exportateurs, a exacerbé la situation. Ces problèmes ont ensuite gagné le marché des oléagineux et de la viande, les deux étant étroitement liés. La plupart de ces événements étaient temporaires et se sont avérés être de courte durée.

Une augmentation rapide de la demande dans certains grands pays en développement du fait de la hausse des revenus et de l'accroissement de la population a induit une consommation alimentaire plus élevée mais aussi des changements dans les schémas de consommation qui ont accentué la pression sur les stocks disponibles. Ces augmentations devraient se poursuivre dans le futur.

L'envolée des prix du pétrole a contribué à la hausse des prix de la plupart des récoltes agricoles. En effet, elle a d'une part entraîné l'augmentation des coûts des intrants, et d'autre part, accentué la demande en cultures agricoles destinées à la production d'énergies renouvelables (biocarburants, par exemple), supportée par les politiques nationales pour encourager la production de biocarburants pour diverses raisons. L'évolution du prix du pétrole est conditionnée par l'augmentation de la demande découlant d'une hausse croissante des reve-

nus partout dans le monde. La baisse actuelle des prix du pétrole est à l'origine de prix agricoles plus bas.

Le coût du fret compte plus qu'auparavant comme un facteur important sur les marchés agricoles. La hausse des coûts de carburant, la capacité limitée des possibilités d'expédition, la congestion des ports et l'allongement des routes commerciales ont conduit à l'augmentation des coûts d'expédition et ont affecté les habitudes géographiques du commerce, de nombreux pays se tournant vers des pays importateurs plus proches pour économiser les coûts de transport.

Forte liquidité et instabilité sur les marchés financiers. Taux d'intérêt bas et prix du pétrole et d'autres matières premières élevés ont rendu de grosses quantités de liquidités disponibles pour les investissements sur des marchés (actions, fonds, etc.) qui utilisent des instruments financiers liés au fonctionnement des marchés de produits agricoles (marchés d'options et marchés à terme par exemple). Un tel flux entrant de liquidités a augmenté la volatilité du cours du disponible qui influe à son tour sur les décisions en matière d'investissement et éventuellement sur la production à moyen et long terme. Toutefois la crise financière mondiale qui sévit actuellement a renversé cette tendance et a entraîné des retraits massifs de liquidités des pools de produits agricoles, ce qui s'est traduit par un revirement des positions et aussi par une forte baisse des prix.

Il faut noter que la hausse des prix au niveau international n'a pas eu les mêmes répercussions sur les marchés nationaux et n'a donc pas affecté l'inflation générale et du marché des aliments de la même façon dans tous les pays. Le déclin graduel de la valeur du dollar US par rapport aux autres devises depuis 2005 a atténué l'impact réel de la hausse des prix mondiaux de certaines matières premières importantes libellées en dollars; c'est ce qui explique en grande partie que malgré des prix élevés, la forte demande mondiale d'importation ne montre que peu de signes d'affaiblissement.

Les effets de la hausse des prix des matières premières sur l'inflation générale dépendent en grande partie de la mesure dans laquelle les taux de change nominaux nationaux suivent les variations du dollar par rapport aux autres devises fortes, ainsi que d'autres politiques conçues pour isoler les marchés nationaux des marchés internationaux. Le cas de nombreux pays d'Afrique occidentale dont les devises sont liées à l'euro via le franc CFA est significatif. Les prix élevés libellés en dollars du coton, produit très exporté, et d'autres matières premières alimentaires par exemple, n'ont pas eu de répercussion sur les producteurs et les consommateurs du fait de la revalorisation de l'euro et donc du franc CFA par rapport au dollar.

Hausse des coûts des carburants et des aliments: une menace pour la stabilité politique

Des hausses sensibles du coût global des denrées alimentaires importées sont déjà survenues. Pour preuve, la facture des importations alimentaires totales des 82 pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) (classification de la FAO) pour la campagne en cours est estimée 29 pour cent plus chère que celle de l'année précédente et n'a jamais été aussi élevée. À eux seuls, les pays en développement pourraient enregistrer une augmentation de 33 pour cent des factures d'importations alimentaires cumulées, contre 13 pour cent à peine l'année précédente. La hausse des frais liés à l'importation des aliments pour ces groupes de pays a été alarmante. Leur panier annuel de produits alimentaires importés coûte deux fois plus qu'en 2000.

De telles augmentations des prix des aliments et des carburants menacent la stabilité macroéconomique et la croissance générale, surtout dans les pays à faible revenu importateurs nets de produits alimentaires. 22 pays en développement sont particulièrement vulnérables car ils associent un haut niveau de famine chronique (plus de 30 pour cent de sous-alimentation) à une forte dépendance de l'importation de produits pétroliers (100 % dans la plupart des pays) et, dans de nombreux cas, de l'importation des principales céréales (riz, blé et maïs) pour leur consommation domestique.

Les fortes augmentations du prix des aliments et du carburant ont également de lourdes conséquences sur les populations. Les conséquences

Photo: FAO

L'offre de denrées alimentaires a rapidement chuté suite à de mauvaises récoltes céréalières dans différentes parties du monde et à l'évolution des modes de consommation dans certains grands pays en développement.

Photo: dpa

Les longues queues devant les échoppes d'alimentation subventionnées et les « achats de panique » sont les conséquences visibles de la montée des prix des aliments.

visibles immédiates de l'impact économique incluent des troubles sociaux et des émeutes liées à la nourriture que l'on a vus récemment sur la plupart des continents, essentiellement dans les zones urbaines où la population a été heurtée de plein fouet par la flambée des prix des aliments et des carburants. Les longues files d'attente devant les magasins d'alimentation subventionnés et les prix plus élevés des aliments de base, mais aussi de presque tous les produits alimentaires, sont un phénomène quotidien. Plusieurs pays importateurs ont cédé à ce qui a été décrit comme « l'achat panique » pour tenter de garantir un approvisionnement adéquat en constituant des stocks domestiques des principales céréales. En même temps, les grands exportateurs, dans leurs efforts pour garder sous contrôle le prix des céréales domestiques, ont bloqué ou sérieusement entravé les exportations, exacerbant la tension sur les marchés mondiaux. Les pays les moins avancés, avec leurs forts degrés de pauvreté et d'insécurité alimentaire et leurs grands groupes de population qui consacrent 70 à 80 pour cent des revenus du ménage à l'alimentation, étaient particulièrement vulnérables.

À court terme, ces acheteurs des villes et des zones rurales (y compris les ménages ruraux les plus démunis qui sont en majorité sans terre et acheteurs nets de produits alimentaires) qui dépensent une grande partie de leur revenu pour la nourriture furent poussés encore plus dans la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Dans certains pays, il a été urgent d'agir pour maintenir, voire améliorer, les filets de sécurité d'urgence. D'un autre côté, les prix élevés pourraient avoir stimulé une réponse de l'approvisionnement lorsque les signaux du marché ont été transmis aux producteurs qui avaient la capacité d'accroître leur production et lorsque l'infrastructure de marché et de transport en place leur a permis de fournir le marché. Cela peut être une bonne occasion de promouvoir le développement rural et agricole dans de nombreux pays à faible revenu et à déficit vivrier, à condition d'établir rapidement des mesures d'accompagnement et un environnement politique actif.

Les choix difficiles que les ménages, notamment les plus pauvres, ont dû faire face au déclin brutal de leur pouvoir d'achat constituent un élément bien moins visible mais tout aussi important. Le risque de malnutrition et d'insécurité alimentaire accrue est élevé dans ces groupes de population car les ménages doivent abandonner les sources de protéines et d'autres aliments riches en nutriments, trop chers, au profit d'aliments hautement énergétiques à bas prix pour conserver un niveau minimum de productivité. Les ménages pauvres se retrouvent à devoir faire des compromis sur la santé, l'éducation et des dépenses autres que l'alimentation.

Réévaluer le rôle de l'agriculture dans la croissance et la diminution de la pauvreté

Parallèlement, ces prix élevés constituent une occasion unique de relancer l'investissement dans l'agriculture et d'accroître la productivité agricole dans les pays en développement. Si la hausse internationale des prix des aliments, notamment répercutée sur les marchés nationaux, stimule la production, la grande question est de savoir si le nouveau prix mondial des aliments ne serait pas l'opportunité de réévaluer l'importance de l'agriculture dans la croissance et la diminution de la pauvreté. Dans ce contexte, les questions suivantes se posent: dans quelles conditions un soutien supplémentaire ou disproportionné à l'agriculture permettrait à la fois d'améliorer la croissance générale et de réduire la pauvreté? Si ce soutien global à l'agriculture s'avère répondre à ces deux objectifs, quels sont les moyens les plus appropriés pour le mettre en place afin d'optimiser cette stratégie?

Dès les premières phases de son développement, une économie a besoin d'un moteur de croissance. Ce moteur initial de croissance peut provenir de diverses sources, par exemple le développement d'une industrie et d'une agriculture domestique ou destinée à l'exportation, le tourisme, etc. Le problème clé du développement est ensuite de savoir ce que l'on fait des revenus et de l'épargne supplémentaires obtenus grâce à ce moteur initial de croissance.

Alors que pour les pays développés d'aujourd'hui, le principal stimulus du début de la croissance fut les innovations industrielles, accompagnées mais pas menées par des innovations agricoles, on a vu dans un passé récent certains pays en développement, notamment la

Photo: laif

Les producteurs de coton, en Afrique de l'Ouest par exemple, ne profitent pas encore des cours élevés du coton sur le marché mondial.

Chine, l'Inde et la province chinoise de Taiwan, fonder leur croissance sur des changements de productivité essentiellement agricoles. Dans ces pays, il semble que la demande accrue de produits du secteur agricole était principalement domestique du fait du niveau de pauvreté initial important. Aussi, la hausse des revenus agricoles a directement conduit à l'augmentation de la demande domestique de denrées alimentaires produites localement. Une importante proportion du coût de l'amélioration de la productivité agricole a été épaulée par des donneurs externes, en grande partie par les centres internationaux de recherche agricole. À l'arrivée, étant donné les importantes densités de population rurale dans ces pays, le coût de l'amélioration de la productivité par exploitant agricole apparaît relativement faible car il n'y a pas eu à faire d'expérimentations dans des lieux très différents d'un point de vue climatique.

La situation pourrait être différente dans plusieurs des pays en retard de développement, en Afrique notamment, dans la mesure où le coût de l'amélioration de la productivité agricole par bénéficiaire devrait être élevé du fait de la faible densité de population agricole. Dans un même temps, le soutien général des donneurs à l'agriculture a diminué, ce qui nécessite que l'État apporte une plus grande contribution à cette amélioration. L'agriculture peut-elle jouer un rôle majeur dans les pays moins avancés et des gouvernements à court d'argent peuvent-ils allouer une part substantielle de leurs maigres ressources à l'amélioration de la productivité et de la croissance agricole ?

Il n'existe pas d'argument sans équivoque prouvant que le développement agricole est un moteur de croissance et un outil de réduction de la pauvreté. Toutefois, il semble exister un ensemble de conditions initiales qui permet au développement agricole à la fois d'augmenter la croissance et de diminuer la pauvreté. Ces conditions impliquent les éléments suivants :

- L'agriculture doit représenter une grand part de l'emploi global.
- La répartition initiale des terres doit être équitable et les droits de propriété doivent être correctement définis.
- Les améliorations technologiques ne doivent pas accroître le risque, ni nécessiter de mettre en œuvre des capitaux privés de corroboration.
- La plupart des frais additionnels des bénéficiaires directs de la croissance agricole doivent être dépensés pour des produits à forte intensité de main d'œuvre et produits localement.
- Il doit exister une offre excédentaire de ressources de travail locales sous-utilisées.
- Les améliorations doivent être complémentaires et doivent concerner les avoirs en capital humain au niveau local (éducation et santé) ainsi que l'infrastructure de commercialisation (routes, par exemple).

Et si les conditions précitées permettant d'augmenter la productivité agricole n'avaient pas l'impact bénéfique escompté sur la croissance globale et la diminution de la pauvreté ? Bien qu'il soit difficile de généraliser, on peut, dans ce contexte, soulever les points suivants.

Premièrement, si l'agriculture ne représente pas une part importante de l'emploi global, elle peut difficilement être un secteur clé de croissance ou de diminution de la pauvreté. Les investissements dans la croissance de la productivité agricole doivent alors être jugés par comparaison avec ceux effectués dans les autres secteurs. Dans ces conditions, la meilleure politique est peut-être d'investir dans le capital humain afin de permettre aux producteurs agricoles de s'adapter plus efficacement aux changements technologiques.

Deuxièmement, il est difficile d'opérer un changement des conditions de départ à court terme si c'est pour se rendre compte ensuite à moyen et long terme que certains types de croissance de productivité sont à éviter car ils favorisent des facteurs inverses qui ne sont pas répartis équitablement. Par exemple, si la répartition des terres n'est pas équitable, la recherche publique dans le développement agricole doit être mieux ciblée sur les techniques à forte intensité de main d'œuvre capables d'absorber la main d'œuvre rurale en excès, plutôt que sur des techniques requérant plus de capital.

Troisièmement, s'il n'existe pas un gros excédent de main d'œuvre locale pouvant être mobilisé lorsque la demande de produits non agricoles augmente, il peut être prudent de se concentrer sur l'amélioration de l'infrastructure de commercialisation et ainsi de diminuer le coût des échanges commerciaux entre zones urbaines et zones rurales.

Les points ci-dessus ne peuvent pas être généralisés facilement et la présence d'un sous-ensemble seulement des conditions citées plus haut implique que la politique de développement agricole dans ces circonstances soit jugée au cas par cas pour chaque pays. Néanmoins, il apparaît que la hausse mondiale du prix des produits alimentaires offre une occasion unique de repenser l'agriculture et sa contribution à la croissance et à la diminution de la pauvreté.