

Volatilité des prix agricoles et alimentaires

Vues et perspectives africaines

Session 'Outreach' du G20

Centre de conférences de l'OCDE, Paris

14 - 15 juin 2011

Compte rendu



Contexte

La volatilité des prix agricoles et alimentaires est un défi commun à tous les membres de la communauté internationale.

entendre sa voix. Tout en gardant à l'esprit la distinction entre « volatilité » et « hausse des prix », on remarque que les pays africains ont été parmi les pays les plus durement touchés par la flambée des prix de 2007-2008. La crise sociale qui en a résulté a poussé les gouvernements africains et les organisations régionales africaines à apporter une assistance aux populations les plus vulnérables et à développer des politiques structurelles visant une augmentation de la production agricole vivrière. Des investissements publics considérables ont été consentis. Ces initiatives africaines, qui répondent aux besoins spécifiques du continent, doivent être davantage prises en compte et soutenues par les partenaires au développement.

Les pays du G20 doivent agir avec force pour contrer la volatilité des prix agricoles et alimentaires.

d'évaluation et de suivi destinés à endiguer la volatilité des prix, ainsi que des mesures pour en atténuer les conséquences sur les populations pauvres. Au-delà des problèmes immédiats posés par la volatilité des prix, les défis fondamentaux à long terme que sont l'extrême pauvreté et la faim doivent être traités. La solidarité entre pays riches et pays pauvres est une condition indispensable au règlement de ce problème mondial. Il est important de tenir des rencontres régulières entre l'Afrique et ses partenaires, afin d'approfondir le dialogue entre les parties et faire le point sur les progrès accomplis. Ceci permettra de partager les expériences de chacun, de réduire les divisions et de renforcer la solidarité entre les pays.

Ce défi requiert une coopération internationale d'envergure dans laquelle l'Afrique doit davantage faire

Il est indispensable de mettre en œuvre des instruments de prévention,

C'est dans cet esprit que le Secrétariat du CSAO a invité des représentants africains, des experts et des partenaires au développement des pays membres de l'OCDE à partager leurs expériences et à mettre en avant des perspectives africaines. Des personnalités africaines de premier plan, issues de gouvernements, d'organisations économiques régionales et intergouvernementales, de centres de recherche, de banques régionales, d'organisations de producteurs agricoles, de la société civile et du secteur privé, ainsi que des partenaires techniques et financiers, se sont réunis pour discuter des conséquences de la volatilité excessive des prix sur les économies africaines et sur la sécurité alimentaire de leurs populations.

Les participants ont échangé des informations sur les analyses et les politiques des gouvernements africains et de leurs organisations économiques régionales. Ils ont également recherché des solutions pratiques et des options politiques nouvelles, adaptées au contexte africain, pour faire face aux causes et aux conséquences de la volatilité des prix. Ces perspectives africaines, mises en avant lors de la conférence, ont nourri le débat au sein du G20.

Cette Conférence était organisée par le Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE) en collaboration avec la Direction des Échanges et de l'Agriculture (TAD/OCDE) et le Pôle de développement de l'OCDE.

© Photo - page de couverture : Patricio Mendez del Villar, CIRAD ;
© Photo des participants : Tom Volf.



La volatilité et son impact sur les pays africains

Par le terme de « volatilité », on entend des changements importants et rapides des variables économiques dans le temps. Les variations de prix ne sont pas nécessairement toutes problématiques ; les prix agricoles, en particulier, sont sujets à une certaine variabilité cyclique et saisonnière. Cependant ces variations deviennent problématiques quand elles sont d'une ampleur excessive. Générant l'incertitude pour les producteurs, les négociants, les consommateurs et les gouvernements, elles peuvent conduire à des décisions sous-optimales. Les variations de prix qui ne reflètent pas les indications de base du marché, peuvent amener à prendre de mauvaises décisions. Derrière ces craintes transparaissent les inquiétudes à propos de la hausse structurelle des prix. Les deux phénomènes menacent la sécurité alimentaire des plus vulnérables.

L'Afrique est particulièrement touchée par l'impact de la volatilité et de la hausse des prix.

En 2010, un quart de la population mondiale souffrait de malnutrition ; 30 % des personnes touchées étaient africaines. Le continent doit en outre faire face à une croissance démographique telle qu'une diminution de moitié de la prévalence de la malnutrition à l'horizon 2030 n'empêcherait pas le nombre d'Africains souffrant de la faim d'augmenter significativement. Par ailleurs, près de 60 % de la population subsaharienne vit de l'agriculture et 80 % des exploitations agricoles comptent moins de deux hectares de terre.

L'alimentation représente jusqu'à trois quarts des dépenses des ménages. L'augmentation des prix des denrées alimentaires réduit les moyens de subsistance des plus vulnérables, limite les ressources financières des agriculteurs et augmente ainsi le risque pour les petits exploitants de basculer dans la pauvreté. Dans les zones urbaines, l'accès à la nourriture reste un problème fondamental pour assurer la sécurité alimentaire. Les émeutes de la faim qui ont suivi la flambée des prix en 2007-2008 ont attiré l'attention de la communauté internationale sur ce problème.

Les pays africains subissent le double effet d'une volatilité endogène et d'une volatilité importée ou exogène.

Liée notamment aux accidents climatiques, aux crises politiques, aux coûts de transactions élevés, la volatilité endogène est ancienne et récurrente. Elle est désormais accentuée par une volatilité importée, due essentiellement à la transmission des soubresauts des marchés agricoles mondiaux. L'incertitude ainsi générée entrave les investissements publics et privés. De nombreuses analyses montrent que la transmission des prix mondiaux sur les marchés nationaux a bien eu lieu en 2008. Le phénomène a été plus ou moins rapide et puissant selon les spécificités locales et l'efficacité des mesures adoptées par chaque pays.

Les gouvernements africains, les organisations économiques régionales et la communauté internationale doivent s'engager à agir davantage sur les causes structurelles des crises alimentaires : pauvreté, condi-

tions de vie, accès aux services sociaux de base (santé, éducation), inégalités territoriales, dysfonctionnement des marchés et faible investissement dans l'agriculture. Bien que disposant de potentiels agricoles considérables, de nombreux pays africains sont importateurs nets de produits alimentaires. L'amélioration de la productivité de l'agriculture passe par d'importants investissements dans les infrastructures, l'énergie, l'environnement des affaires et l'innovation.

La volatilité n'est qu'un des aspects du problème. Elle n'est pas la principale cause de la persistance des crises alimentaires et nutritionnelles en Afrique.

Réponses politiques

► Réduire l'ampleur du phénomène

- **Créer une gouvernance mondiale plus efficace.** La volatilité excessive des prix pourrait être atténuée par plus de transparence sur les stocks et un meilleur accès à l'information sur les marchés mondiaux, notamment sur les transactions commerciales de produits agricoles et alimentaires. Les décideurs politiques et opérateurs de marché seraient ainsi moins exposés au risque de prendre des décisions contreproductives et susceptibles d'exacerber les fluctuations de prix. Il est par conséquent urgent de :

- **Mettre en place des outils d'échange d'informations** et mettre les acteurs clés en réseau, pour améliorer l'accès aux données existantes et aux informations pertinentes ;

- **Renforcer les capacités de collecte, de traitement** et de diffusion des données dans les pays en développement ;

- **Approfondir l'analyse des mécanismes de transmission des prix sur le continent africain** afin de mieux comprendre les liens entre marchés nationaux, régionaux et internationaux et de limiter les conséquences négatives de la volatilité importée grâce à des outils de gestion des risques.

- **Promouvoir l'intégration régionale et améliorer l'environnement des affaires.** Les gouvernements africains doivent soutenir plus fortement le développement et le fonctionnement de marchés régionaux, afin de créer plus d'opportunités commerciales et de mieux connecter les producteurs agricoles au marché (suppression des barrières et restrictions commerciales, réduction des coûts de transactions, amélioration des infrastructures, fiabilité de l'accès à l'énergie, renforcement des capacités des acteurs locaux etc.). Les organisations économiques régionales africaines ont un rôle fondamental à jouer dans la création d'un tel environnement.

► Atténuer l'impact de la volatilité des prix et protéger les populations vulnérables

- **Développer des systèmes d'alerte et des filets de protection sociale efficaces.** Les gouvernements africains doivent poursuivre leurs efforts pour la mise en place de ces outils au service des producteurs et des populations vulnérables. Ils doivent être prêts à agir avant que la crise ne se déclenche pour pouvoir y répondre en temps voulu. Les initiatives permettant l'échange d'information au niveau régional telles que le Système d'information régional sur la sécurité alimentaire de la Communauté économique des États d'Afrique centrale (ECCAC) ou le Système d'information agricole (AGRIS) de la CEDEAO méritent d'être davantage soutenues.

- **Analyser l'efficacité des mesures politiques prises en réponse à la flambée des prix de 2007-2008.** Si certaines mesures ont effectivement protégé les populations vulnérables, d'autres se sont révélées coûteuses et contreproductives. Les pays africains doivent renforcer le dialogue entre eux pour discuter des politiques mises en œuvre et ainsi tirer les leçons du passé, capitaliser sur les expériences de chacun et s'accorder sur les meilleures pratiques à mettre en œuvre. Les initiatives africaines qui ont montré des résultats probants pourraient être développées dans d'autres pays ou régions de l'Afrique et soutenues par les partenaires au développement.
 - **Promouvoir la constitution de réserves alimentaires d'urgence à tous les niveaux (local, national et régional).** Les stocks alimentaires constitués au niveau local-village, national ou régional constituent un élément important des stratégies de gestion des crises alimentaires en Afrique. Les communautés économiques régionales et le NEPAD ont travaillé sur des cadres conceptuels permettant la constitution de réserves alimentaires régionales. Des études de faisabilité et des projets pilotes doivent être lancés, particulièrement au sein de la CEDEAO et de la SADC. Les gouvernements africains et leurs organisations régionales doivent s'engager fortement et durablement pour accélérer la constitution des réserves alimentaires régionales d'urgence.
 - **Mettre en place des facilités de financement au niveau régional** permettant de soutenir les pays importateurs nets qui sont particulièrement vulnérables en période de crise. En se basant sur le principe de solidarité entre les pays membres, l'UEMOA a expérimenté de tels mécanismes en 2008. Ces mécanismes de financement régionaux devraient être initiés et gérés par les organisations régionales africaines. Une facilité internationale de financement pourrait appuyer et compléter ces efforts.
- **S'attaquer aux causes structurelles**
- **Aller au-delà des engagements pris à Maputo en 2003** (consacrer 10 % des budgets nationaux à l'agriculture). L'Agence du NEPAD, en collaboration avec la BAD et l'UNECA, devrait être chargée d'un travail de lobbying en direction des États et de l'UA.
 - **Privilégier l'amélioration de la productivité agricole par des investissements financiers, humains et matériels** (Recherche-Développement, vulgarisation et formation des producteurs agricoles, meilleurs accès au crédit et aux intrants, connexion des petits exploitants au marché).
 - **Accélérer la mise en place d'un environnement des affaires favorable à la production agricole vivrière.** La hausse des prix ne bénéficiera aux producteurs et aux États que si les perspectives de profits pour les investisseurs et les agriculteurs sont réelles. A cet effet les gouvernements doivent prendre des mesures incitatives dans le cadre de politiques cohérentes d'amélioration de l'environnement des affaires et d'incitation à l'investissement.
 - **Améliorer l'accès des producteurs au marché et la gestion des risques.** Les producteurs agricoles africains doivent tirer le meilleur profit de la hausse tendancielle des prix. Les mesures politiques à prendre concernent le développement des infrastructures agricoles et commerciales, des incitations fiscales, des politiques foncières appropriées et des mécanismes d'assurance pondérant les variations des revenus agricoles.
 - **Améliorer les capacités d'analyse et d'anticipation.** Les tendances structurelles (évolution des habitudes de consommation, hausse de la demande alimentaire mondiale, urbanisation, croissance démographique, changement climatique) et conjoncturelles, constituent un ensemble complexe de données nécessitant une veille et une analyse permanente. Les responsables africains doivent bénéficier de meilleurs outils d'information, d'analyse prospective et d'aide à la décision, qui soient équivalents à ceux de leurs homologues dans le reste du monde.
 - **Renforcer le leadership africain.** Dans l'esprit de la « Déclaration de Paris » et de l'agenda d'action d'Accra, les partenaires au développement doivent apporter leur appui direct aux initiatives définies par les acteurs eux-mêmes, en particulier aux Programmes nationaux d'investissement agricole et de sécurité alimentaire formulés dans le cadre du processus du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA/NEPAD).
 - **Protéger les économies les plus vulnérables.** Les partenaires au développement doivent promouvoir des politiques commerciales plus équitables (moins de perturbations des échanges causées par les subventions aux exportations). Une réflexion sur la protection des marchés émergents dans les pays en développement pourrait contribuer à identifier de nouveaux outils et des mécanismes

Pistes d'action proposées

1. **Initiative pilote de « Réserve alimentaire régionale d'urgence en Afrique de l'Ouest ».** Menée par la CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS, avec l'appui du Secrétariat du CSAO/OCDE, de la FAO et du PAM et s'appuyant sur le cadre conceptuel du RESOGEST, une expérience pilote doit être mise en œuvre d'ici 2012. L'Agence du NEPAD pourrait faciliter la capitalisation de cette expérience au profit des autres régions africaines et encourager l'échange d'information.
2. **Lobbying pour des engagements financiers allant au-delà de l'objectif de Maputo sur l'allocation des budgets nationaux à l'agriculture.** Ce travail de lobbying sera mené par l'Agence du NEPAD, l'UNECA et la BAD.
3. **Expérience pilote de mobilisation de fonds publics pour soutenir la production agricole vivrière.** Menée par les gouvernements africains et les organisations économiques régionales avec le soutien de l'Agence du NEPAD, de la BAD, de l'OCDE, de la FAO et du FIDA, ce projet aura pour objectif d'augmenter les fonds publics destinés à l'investissement agricole (réformes fiscales et autres mécanismes) au niveau des États.
4. **Initiative de renforcement des capacités d'analyse et d'anticipation de l'Afrique sur les questions agricoles, alimentaires et de transformation du monde rural.** Ce projet, dont les États et leurs organisations économiques régionales seront les maîtres d'ouvrage, sera coordonné par la BAD, le FARA, l'Agence du NEPAD, l'UNECA, avec le soutien de la Banque mondiale, du FIDA et de la FAO.
5. **Expérience pilote de création d'un environnement des affaires plus favorable aux investissements dans la production agricole vivrière.** Ce projet sera mené par les États africains et les organisations économiques régionales sous la coordination de la BAD, du FARA, de l'Agence du NEPAD et de l'UNECA avec le soutien de la Banque mondiale, de la FAO, du FIDA et de l'OCDE. Une attention particulière devrait être donnée aux mécanismes de financement durable soutenant la Recherche-Développement et la vulgarisation agricole.