

24 février 2011

## Analyse du GISA (Groupe Interministériel sur la Sécurité Alimentaire)

### Une nouvelle crise alimentaire en 2011 ?

Le rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, M Olivier De Schutter, a prévenu le 11 janvier 2011 : « nous vivons aujourd'hui le début d'une crise alimentaire similaire à celle de 2008 »<sup>1</sup>. De fait, l'indice des prix alimentaires de l'organisation pour l'agriculture et l'alimentation (*Food and Agriculture Organisation – FAO*) a atteint un niveau historiquement élevé<sup>2</sup>. **De nombreux observateurs s'interrogent sur les risques d'une nouvelle crise alimentaire majeure en 2011.**

Les prix de certaines denrées alimentaires de base ont fortement et rapidement augmenté fin 2010. Cependant, les fondamentaux du marché ne sont pas encore aussi alarmants, de sorte que la spéculation sur les marchés physiques et les marchés financiers de produits dérivés agricoles est suspectée de jouer un rôle important dans cette hausse. **Si la situation diffère de celle de 2008**, les populations et les pays en situation d'insécurité alimentaire persistante restent toutefois extrêmement vulnérables. La priorité donnée par la présidence française du G20 à la lutte contre la volatilité des prix est plus que jamais d'actualité. Les évolutions récentes sur les marchés agricoles et alimentaires constituent un test de crédibilité et d'efficacité pour l'action du G20.

### **Une augmentation forte et rapide des prix des denrées alimentaires depuis fin 2010**

**L'indice des prix alimentaires de la FAO a atteint son niveau le plus haut depuis sa création en 1990.** Il a dépassé en janvier 2011 (231 points) le niveau le plus élevé atteint au plus fort de la dernière crise alimentaire en juin 2008 (213,5 points).

Cet indice est calculé sur un panier de cinq groupes de produits (céréales, huiles et graisses, produits laitiers, viande et sucre), pondéré par leur part dans le marché international pour la période de référence 2002-2004 (cf. *annexe 1*). En janvier 2011, il s'est envolé à 245 contre 151 en juin 2010 pour les céréales, à 278 contre 168 pour les huiles et graisses, à 166 contre 137 pour la viande et à 420 points contre 225 pour le sucre. Celui des produits laitiers restant à peu près constant à 221 points. L'augmentation en 2010 du prix des grains concerne surtout le blé (+50%), le maïs (+50%) et le soja (+34%).

Comparée à celle du premier semestre 2008 qui avait provoqué des émeutes dans de nombreux pays, **la hausse actuelle concerne surtout les huiles, le sucre et les produits animaux.** Elle est actuellement **moins forte pour les céréales**, produits particulièrement sensibles pour les consommateurs urbains vulnérables de nombreux pays fortement importateurs. Cette hausse des prix sur les marchés internationaux ne se répercute pas encore sensiblement sur les prix des aliments sur les marchés intérieurs des pays vulnérables, sauf depuis janvier 2011 pour les pays importateurs de maïs d'Afrique Centrale. Mais compte tenu du délai de transmission des prix entre

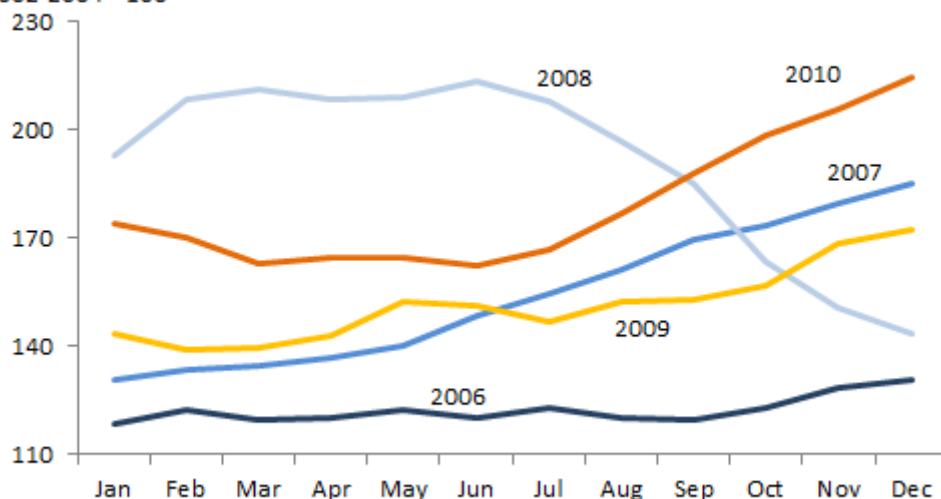
<sup>1</sup> Conférence de presse du 11 janvier 2011.

<sup>2</sup> Global food price monitor de la FAO du 3 February 2011, données disponibles sur FAO Food Price Index (FFPI), <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/fr/>

les marchés locaux et internationaux, il est probablement trop tôt pour constater l'impact sur les prix locaux. Une hausse des prix aux consommateurs est à craindre dans les mois qui viennent.

#### FAO Food Price Index

2002-2004 = 100



Source: FAO.

#### **Des fondamentaux du marché (offre, demande et stocks) tendus mais pas alarmants**

La FAO a annoncé en novembre 2010 un recul de 2% de la production céréalière mondiale pour la campagne 2010-2011, conséquence de conditions météorologiques défavorables, notamment la sécheresse qui sévit dans les pays de la mer noire (Russie, Ukraine et Kazakhstan).

Ce recul de la production mondiale reste très relatif, puisque ces prévisions tablent sur le troisième volume de récolte jamais réalisé. Néanmoins, dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), la production céréalière devrait progresser de 2,5 pour cent, ce qui marquera une troisième année consécutive de croissance soutenue. L'augmentation la plus importante sera le fait de l'Afrique, où des récoltes record - comme au Niger qui connaît en 2010 sa meilleure récolte depuis 10 ans - ont été enregistrées dans toutes les sous-régions, à l'exception de l'Afrique du Nord. Les prévisions dans d'autres zones d'Afrique australe et de l'Ouest sont excellentes. Globalement, la production céréalière dans les pays en développement est supérieure de 6% à ce qu'elle était sur la période 2005-2008. Cette succession exceptionnelle d'excellentes récoltes est principalement due à des conditions climatiques favorables et aux programmes de relance agricole de court terme initiés en 2008.

La FAO a appelé à poursuivre l'effort de production pour reconstituer les stocks mondiaux de céréales qui devraient fléchir de 7% en moyenne, bien que leurs niveaux restent élevés, au-dessus des seuils d'alerte.

Il n'y a donc pas de véritable risque de pénurie alimentaire.

Par ailleurs, l'affaiblissement du dollar depuis la mi-septembre 2010 contribue à soutenir les prix des produits agricoles échangés sur le marché mondial.

Toutefois, la baisse de la production mondiale entraîne, face à la hausse constante de la demande au niveau mondial, une compensation nécessaire par les stocks existants, ce qui crée des tensions sur les équilibres globaux.

#### **Les restrictions à l'exportation et la spéculation sur les marchés physiques accentueraient la volatilité des prix**

Plus encore qu'en 2008, l'impact de la spéculation et des restrictions à l'exportation appellent l'attention. Au moment de l'augmentation brutale des cours du blé en juin 2010, le conseil international des céréales (*International Grain Council – IGC*), comme le ministère de

l'agriculture américain (*United States Department of Agriculture – USDA*), faisaient état d'une récolte mondiale meilleure qu'initialement envisagée. Les premières estimations de baisses de production n'ont été publiées que fin juillet. Le prix du blé avait augmenté de 36% dans l'intervalle dans la perspective d'une raréfaction de l'offre disponible dans les pays de la mer Noire.

Le 5 août 2010, la Russie a annoncé un embargo sur ses exportations de céréales jusqu'au 31 décembre 2010, provoquant une hausse spectaculaire du cours du blé sur les marchés. Début janvier 2011, notamment suite aux inondations en Australie, quatrième exportateur mondial de blé, le prix du blé s'est de nouveau envolé. La région du Queensland, touchée par les inondations, ne représente pourtant que 6% de la production nationale de blé et les inondations devraient donc avoir un impact limité sur la future récolte australienne.

Dans ces deux cas, **la hausse des prix était plus importante que ce que reflétaient les fondamentaux du marché. Ainsi, la spéculation des opérateurs sur le marché physique ainsi que le rôle des opérateurs financiers pourrait avoir eu un impact non négligeable.** Les incertitudes sur la récolte russe, en raison de la sécheresse, auraient déclenché des vagues d'achats spéculatives sur les marchés à terme, malgré des disponibilités mondiales de céréales généralement abondantes. Cependant, même si la volatilité sur les marchés physiques a un impact sur les marchés financiers, l'inverse n'a pu être catégoriquement démontré à ce jour. Avec l'accumulation d'événements climatiques, certains opérateurs ont préféré ne pas vendre tout de suite, tandis que les acheteurs les plus dépendants auraient cherché à sécuriser leurs approvisionnements autant que possible. Les investisseurs indiciels représenteraient désormais 40% des positions ouvertes sur les marchés à terme du blé. Or ces acteurs prennent des positions sur des « paniers » de matières premières, ce qui renforce les corrélations entre matières premières agricoles et matières premières non-agricoles.

### **Les conditions de 2008 ne sont pas réunies**

Le Mozambique en septembre 2010, l'Algérie, la Tunisie et la Jordanie en ce début d'année 2011 ont connu de violentes manifestations en partie motivées par la hausse des prix alimentaires, même si d'autres facteurs ont nourri ces phénomènes. Face à ce problème, la Chine a également dû réagir par une série de mesures sur les prix alimentaires fin 2010.

Il est en général admis que la conjonction des facteurs suivants a participé à provoquer les « émeutes de la faim » en 2008 : prix élevés des produits pétroliers et des céréales de base sur les marchés intérieurs, annonces répétées d'un recours grandissant aux biocarburants, mauvaises conditions climatiques générales, enchaînement de restrictions à l'exportation parmi plusieurs grands exportateurs de denrées alimentaires et volume important des transactions sur les marchés à terme et les marchés dérivés des matières premières agricoles. Certains de ces facteurs ne sont pas réunis aujourd'hui.

**Ainsi, le niveau actuel des stocks de commodités est supérieur à celui de 2008** (*cf. annexe 2*). D'après l'USDA et en particulier le World Agricultural Supply and Demand Estimates (Wasde) daté du 12 janvier 2011, les stocks de céréales ont sensiblement augmenté depuis la crise de 2008. Pour 2011, la projection des stocks est en baisse par rapport à 2008/09 et 2009/10, mais le niveau reste supérieur à celui qui avait été atteint avant la crise de 2008.

La baisse des stocks estimés pour 2011 est nette pour le blé mais les niveaux restent supérieurs à ceux de 2007/08. Les projections les plus récentes des stocks de riz ne font pas apparaître de baisse sensible en 2011 par rapport aux stocks des 2 dernières années.

Les stocks mondiaux de « coarse grains » (maïs, sorgho, orge, etc) sont projetés aujourd'hui au niveau qu'ils avaient en 2007-08, ce qui fait craindre une augmentation de leurs prix.

De même, les stocks d'huiles végétales projetés pour 2011 sont au niveau de ceux de 2007/08, donc à un niveau bas.

**Il faut toutefois rappeler que les pics de prix alimentaires en 2008 avaient été observés entre mars et juin selon les produits**, juste avant les récoltes de l'hémisphère nord. Dans cette période de soudure, les stocks sont souvent consommés, motif supplémentaire de hausse des prix sur les marchés agricoles. L'attention doit donc se tourner vers les récoltes 2011-2012, critiques pour la reconstitution des stocks mondiaux et la stabilité des marchés internationaux de produits agricoles.

Enfin, le prix du pétrole, même s'il est loin de son niveau de 2008, augmente à nouveau de façon continue après avoir baissé en 2009.

**Par ailleurs, il convient de souligner que, malgré les réactions de la communauté internationale à la crise alimentaire de 2008, des mesures structurelles restent à développer,** telles que des investissements à long terme dans l'agriculture – notamment familiale - des pays en développement, des stocks de régulation ou d'urgence, des mesures de contrôle de la spéculation sur les marchés physiques et financiers, ou de renforcement des outils commerciaux disponibles pour les pays en développement pour la régulation de leurs prix intérieurs.

### **Les populations des pays importateurs à faible revenu restent très vulnérables**

**Après la hausse qui a marqué la crise alimentaire de 2008, les prix des denrées alimentaires sur les marchés urbains en Afrique de l'Ouest ont peu baissé.** La situation reste donc très critique pour les ménages pauvres qui consacrent plus de la moitié de leur revenu à l'alimentation.

**Compte tenu du délai de transmission des prix internationaux aux marchés locaux, les prix locaux des produits alimentaires pourraient donc augmenter en 2011** et dégrader davantage le pouvoir d'achat des consommateurs (urbains, petits agriculteurs non auto-suffisants, population rurale, éleveurs, etc.). A cet égard, les pays les plus vulnérables se situeraient au Sahel (qui tarde à se remettre d'une grave crise alimentaire en 2010), dans la corne de l'Afrique (notamment en Somalie, frappée par la sécheresse), ainsi qu'en Asie centrale (Afghanistan, Mongolie).

Si les producteurs de coton, de café et de graines oléagineuses pour les marchés à l'exportation bénéficient aussi, depuis 2009, de prix en hausse et donc de revenus supplémentaires, ce n'est pas le cas des citoyens. Il n'y a pas eu, depuis 2008, de créations massives d'emplois ni d'élévation notable de la productivité du travail qui auraient pu maintenir ou faire croître leur revenu réel, et donc leur pouvoir d'achat. Leur fragilité est donc forte.

### **La question de la volatilité des prix agricoles et alimentaires doit donc être traitée**

La lutte contre la volatilité des prix et ses effets négatifs pour les plus vulnérables doit être envisagée dans le contexte plus large **des politiques en faveur de la sécurité alimentaire**, ayant comme finalité son amélioration à **long terme** (favorisant la productivité, l'innovation, le renforcement des capacités, la cohérence des politiques, l'investissement agricole responsable). C'est notamment l'objectif du **Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) et de son groupe d'experts à haut niveau (high level panel of experts- HLPE)**.

Les alertes sur la menace d'une nouvelle crise alimentaire en 2011 causée par l'évolution des prix agricoles et alimentaires renforcent **la pertinence de la priorité accordée à la volatilité des prix par la présidence française du G20**. Il est en effet indispensable de proposer aussi **des mesures susceptibles de produire des effets à plus court terme**.

**La mise en œuvre du pilier sécurité alimentaire du plan d'action pluriannuel pour le développement**, adopté lors du Sommet du G20 de Séoul en novembre 2010, **et la préparation de la réunion des ministres de l'agriculture du G20**, qui aura lieu en juin 2010, devraient permettre d'avancer sur des pistes concrètes pour réduire la volatilité sur les marchés agricoles et alimentaires et atténuer ses effets négatifs, en particulier pour les plus vulnérables.

### **L'évolution des marchés agricoles et alimentaires valide les pistes de travail tracées pour le G20**

Dans le cadre du G20, la France propose de **travailler sur la gouvernance, afin de mettre en place un mécanisme de réaction rapide**, sur la base d'un système d'alerte, permettant d'envisager rapidement des mesures coordonnées en cas de risque de crise sur les marchés agricoles et alimentaires. Le système d'alerte doit s'appuyer sur **une information plus transparente et plus fiable sur les fondamentaux des marchés physiques, en particulier sur les niveaux de stocks**.

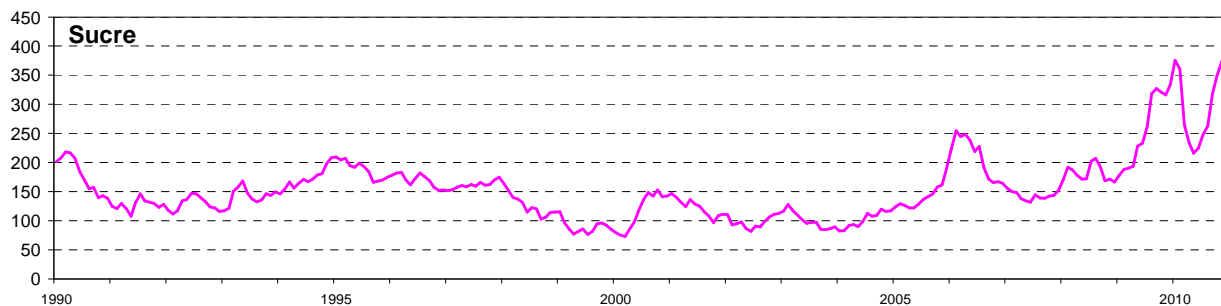
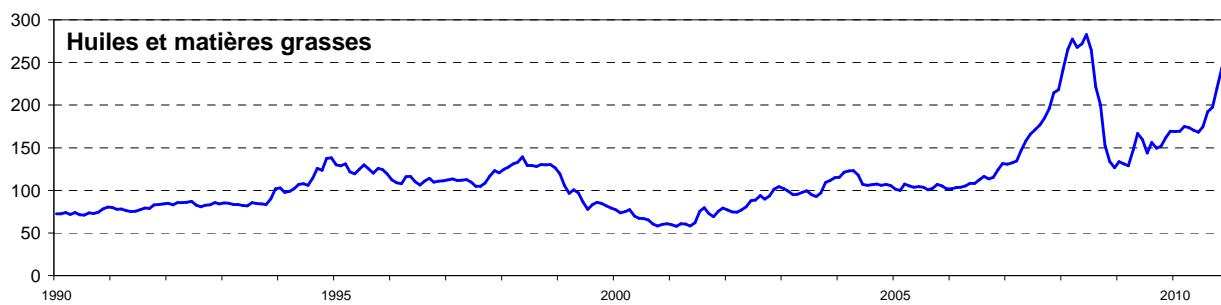
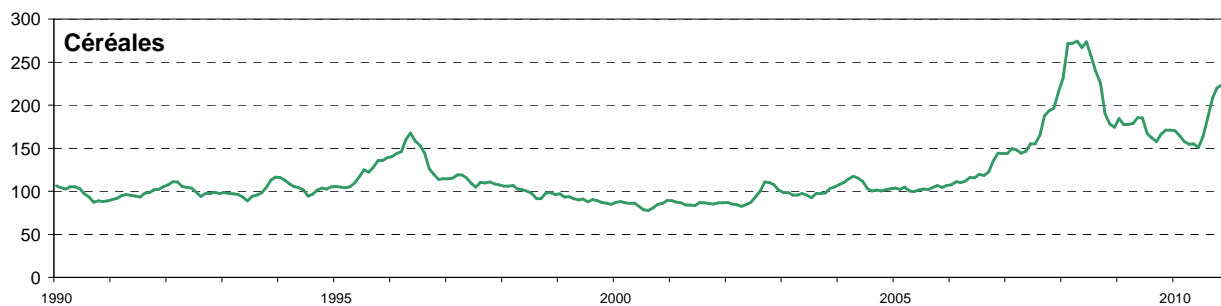
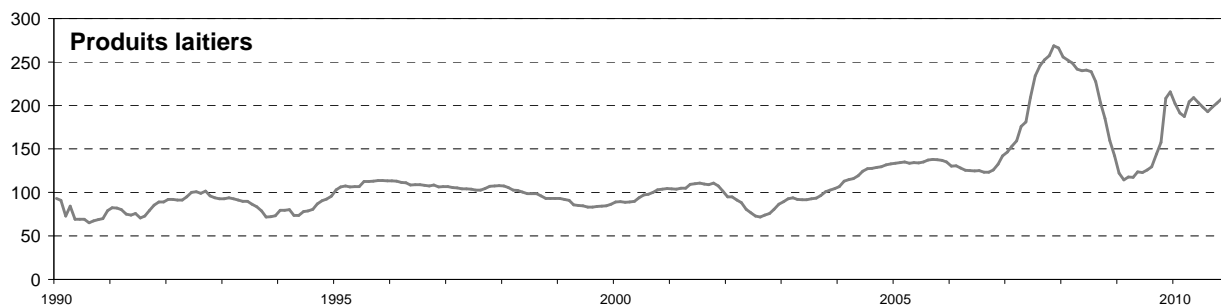
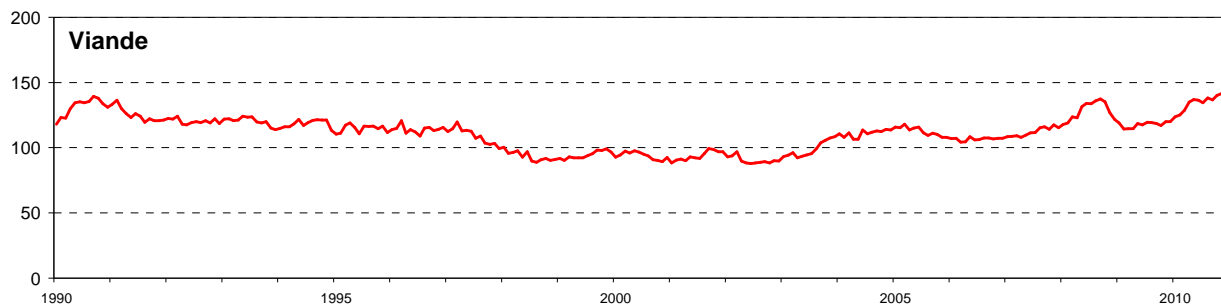
**L'amélioration de la transparence et du fonctionnement des marchés financiers, avec un meilleur encadrement des produits dérivés de matières premières agricoles** pourrait permettre d'éviter des phénomènes de sur-réaction des marchés financiers au regard de l'évolution des fondamentaux des marchés physiques. Cette approche pourrait se traduire par exemple par l'inclusion des transactions de gré-à-gré dans des registres centraux (*trade depositories*), la publication agrégée des positions prises par les différents intervenants, le partage des informations entre régulateurs sur les marchés physiques et financiers, une prévention efficace des abus de marché (en permettant notamment des limites de position).

**Une meilleure coordination internationale sur les politiques de stockage pourrait apporter des éléments de réponse immédiate à la crise alimentaire.** Cette approche pourrait s'appuyer sur les stocks de sécurité alimentaire existants au niveau national et régional et prévoir des aspects pratiques, comme un code de bonne conduite exemptant par exemple les livraisons d'assistance alimentaire de toute mesure de restriction à l'exportation de produits agricoles.

**Des instruments de couverture et d'assurance, ciblant les pays et populations les plus vulnérables, permettraient de compléter le dispositif :** fonds de couverture pour les pays importateurs de denrées alimentaires ; prêts contra-cycliques dont les remboursements tiennent compte de l'évolution des recettes d'exportation ou des charges d'importation des pays emprunteurs ; fonds de lissage pour les cultures d'exportation ; contrats d'approvisionnement à long terme.

**La menace d'une répétition de la crise alimentaire de 2008 est un test d'efficacité et de crédibilité pour le G20 mais aussi pour l'ensemble du système multilatéral. Des solutions à court terme doivent être proposées, mais il faut éviter que ceci ne se fasse au détriment des actions à engager aujourd'hui pour obtenir des effets durables à moyen et long terme.**

Annexe 1 : Indices FAO des prix des cinq catégories de produits depuis 1990 – Indice 100 correspond à la période de référence 2002-2004



Annexe 2 : Evolution des stocks entre 2007/2008 et 2010/2011 (d'après le World Agricultural Supply and Demand Estimates daté du 12 janvier 2011)

	2007-2008	2008-2009	2009/2010	2010/2011 (projection)
Blé	122 Mt	166	197	178
Coarse grain (maïs, sorgho, mil, orge, seigle, avoine)	159	194	198	159
Riz	80	92	95	94
<b>Total céréales</b>	<b>361</b>	<b>452</b>	<b>490</b>	<b>431</b>
<b>Huiles végétales</b>	<b>10,3</b>	<b>13,7</b>	<b>12,8</b>	<b>10,2</b>