

## Que peut faire la communauté internationale pour aider les pays en développement à gérer l'instabilité des prix alimentaires ?

Franck Galtier, CIRAD – UMR MOISA (galtier@cirad.fr)

Mai 2011

L'instabilité des prix des produits alimentaires posent des problèmes d'une extrême gravité aux pays en développement (PED). En premier lieu, elle frappe durement *les consommateurs* des PED (qui consacrent souvent une grande partie de leur revenu à l'achat de produits alimentaires<sup>1</sup>). Ceci génère de graves **problèmes de sécurité alimentaire** (sous-nutrition, malnutrition) et parfois d'**instabilité politique** (la flambée des prix de 2008 a engendré des émeutes urbaines dans une quarantaine de PED). *Les producteurs* sont touchés également. L'instabilité des prix, en rendant très risqués les investissements dans l'agriculture, **bloque les révolutions vertes**. Or ces révolutions vertes sont aujourd'hui considérées comme une étape nécessaire du développement économique (qui se trouve ainsi bloqué à son tour). Enfin, pour certains pays importateurs fragiles (parce que disposant de faibles réserves en devises), l'instabilité des prix alimentaires peut aussi générer des **problèmes macroéconomiques** (rationnement des importations, baisse du taux de change).

La communauté internationale a donc une responsabilité majeure : celle d'aider les PED à gérer l'instabilité des prix alimentaires. Le contexte ouvert cette année par les discussions engagées dans le cadre du G20 et du Comité de la sécurité alimentaire mondiale de la FAO (CSA) crée des conditions favorables à une mobilisation internationale dans ce domaine.

Pour répondre aux enjeux que pose l'instabilité à la sécurité alimentaire mondiale et à la modernisation des agricultures des PED, des propositions novatrices sont nécessaires. L'objectif de la présente note est précisément de formuler de telles propositions. Nous en présenterons six<sup>2</sup>. Les deux premières concernent les mécanismes pouvant être mis en place pour protéger les populations des PED des effets de l'instabilité des prix alimentaires. Les deux suivantes concernent la réduction de l'instabilité des prix des céréales dans les PED ou sur les marchés internationaux. Enfin, les deux dernières portent sur la nécessité de rééquilibrer les règles de l'OMC pour arbitrer au mieux entre la nécessité de permettre aux pays de se protéger de l'instabilité des prix internationaux et celle de les empêcher de trop accroître cette instabilité.

\* \* \*

\*

---

<sup>1</sup> Par exemple, au Mali, les ménages consacrent en moyenne 64% de leurs dépenses à l'alimentation. Les céréales représentent à elles seules 18,4% des dépenses des ménages urbains et 34,9% de celles des ménages ruraux. Pour les 20% de ruraux les plus pauvres, ce pourcentage atteint même 44% ! Cf. Bocoum (2011). *Sécurité Alimentaire et Pauvreté. Analyse Économique des Déterminants de la Consommation des Ménages. Application au Mali*. Thèse de Doctorat. Université Montpellier 1, 242 p. + annexes.

<sup>2</sup> Ces propositions sont issues d'une étude réalisée en 2008-2009 sur les instruments pouvant être mobilisés pour gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les PED. Cette étude, financée par l'Agence Française de Développement et le Ministère français des Affaires Étrangères et Européennes, a été confiée au consortium européen ECART, et a été coordonnée par Franck Galtier. Elle a impliqué quatre institutions de recherche : le CIRAD, l'IRAM, le NRI et l'université de Wageningen (WUR). Cette note est bâtie à partir du manuscrit d'un livre à paraître aux éditions de l'AFD. La présente note n'engage que son auteur.

## **A. DEVELOPPER DES MECANISMES DE PROTECTION CONTRE L'INSTABILITE DES PRIX**

### **A1. Pour les ménages vulnérables au sein des pays en développement**

Les flambées de prix, en provoquant une réduction de la consommation des ménages pauvres, peuvent conduire à des problèmes majeurs de sécurité alimentaire.

*La réponse à ce problème a longtemps été pensée à travers le prisme de l'aide alimentaire. Il s'agissait de gérer les crises alimentaires au travers d'aides d'urgence distribuées gratuitement ou vendues à bas prix en essayant de cibler les zones ou les ménages en situation d'insécurité alimentaire.*

La réflexion a progressivement évolué du fait de deux facteurs : la mise en évidence des effets pervers de l'aide (baisses de prix pénalisant les producteurs) et le recours croissant à une définition de la sécurité alimentaire dépassant la question de la disponibilité physique pour englober les problèmes d'accès à la nourriture. Ceci a conduit à *la diversification des mécanismes d'aide, l'aide n'étant plus forcément constituée de biens alimentaires mais aussi parfois d'argent ou de bons alimentaires.*

La crise intervenue en 2005 dans les pays du Sahel (et plus particulièrement au Niger) a conduit à mettre en évidence une nouvelle dimension du problème : celle de *la décapitalisation des ménages* (affaiblis par des crises successives) *qui réduit leur capacité de réaction à des chocs* : réduction de l'épargne, baisse du capital productif et baisse du capital humain via la sous-nutrition qui dégrade la santé des membres du ménage.

L'aide d'urgence (activée seulement en temps de crise) ne suffit donc pas. Une aide structurelle visant à recapitaliser les ménages vulnérables est nécessaire. Ceci conduit à l'idée de mettre en place de filets de sécurité pluriannuels.

#### **Proposition n°1 : Appuyer la mise en place de filets de sécurité pluriannuels dans les PED**

En plus de l'aide d'urgence activée en temps de crise, des actions *de moyen terme* sont nécessaires pour recapitaliser les ménages vulnérables et augmenter ainsi leur capacité de résilience. Ceci peut se faire au travers au travers de *filets de sécurité transférant chaque année des actifs à un ensemble de ménages sur une période de temps déterminée.*

Des programmes de ce type existent déjà dans certains pays (*cf.* par exemple le programme *Social Cash Transfers* du Malawi et le *Productive Safety Net Programme* d'Éthiopie). Néanmoins, ces programmes sont rares et ceux qui existent gagneraient à être étendus (en termes de nombre de ménages couverts et en termes d'ampleur des transferts). L'efficacité de ces programmes est prouvée mais leur coût empêche les PED de les mettre en place ou de leur donner une ampleur suffisante. L'aide de la communauté internationale est donc indispensable pour permettre la mise en place de tels filets de sécurité.

### **A2. Pour les pays en développement**

L'instabilité des prix internationaux ou l'instabilité de la production au sein des PED peuvent conduire à des augmentations brutales de la facture alimentaire des pays importateurs. Pour certains pays disposant de faibles réserves en devises, ceci peut induire une baisse du taux de change ou, pire, un rationnement des importations. Dans ces situations, une aide extérieure est nécessaire.

Différents instruments existent déjà: l'aide alimentaire et certains types de crédit d'urgence (notamment ceux fournis aux pays par le FMI). Néanmoins, ces instruments sont très critiqués, notamment concernant leurs délais de mise en œuvre. Certains proposent l'utilisation d'instruments assuranciers (assurances climatiques, options d'achat) par les gouvernements des PED. Néanmoins, les expériences en la matière sont encore très rares. Il semble peu réaliste d'imaginer que les pays importateurs fragiles puissent se permettre le luxe de payer des primes d'assurance, sauf à être aidés par la communauté internationale<sup>3</sup>. Une autre option serait de mettre en place un dispositif public de stabilisation des dépenses d'importation de produits alimentaires des pays fragiles (symétrique du dispositif STABEX développé par l'UE pour stabiliser les recettes d'exportation des pays ACP). Néanmoins, il semble que le STABEX présentait le même défaut que l'aide alimentaire ou les crédits d'urgence: des délais trop longs.

Une évaluation critique de ces différents instruments semble nécessaire.

**Proposition n°2 : Mettre en place une étude visant à diagnostiquer les potentialités et les faiblesses des différents mécanismes de protection des pays importateurs fragiles**

Cette étude couvrirait l'ensemble des instruments envisageables pour aider les pays importateurs « fragiles » lorsqu'ils ont des difficultés à payer leur facture alimentaire: aide alimentaire, crédits d'urgence, mécanismes assuranciers et dispositif public de stabilisation des dépenses d'importations alimentaires. Elle se baserait principalement sur des évidences empiriques : analyse des expériences passées telles que l'aide alimentaire au Niger lors de la crise de 2005, la mobilisation des facilités de crédit du FMI lors de la crise de 2008, les expériences du Malawi, de l'Éthiopie et du Mexique concernant l'utilisation de mécanismes assuranciers par les gouvernements ou encore l'expérience du STABEX.

L'étude établirait un diagnostic des différents instruments et déboucherait sur des propositions pour améliorer leur performance.

**Les limites des approches basées sur la protection.**

Les filets de sécurité pluriannuels et l'aide d'urgence sont indispensables pour prévenir ou stopper les crises alimentaires. Utilisés seuls, leur efficacité est pourtant limitée : le ciblage peut s'avérer coûteux et imparfait (des ménages nécessitant l'aide peuvent ne pas être couverts). Le problème s'accroît si le nombre de personnes nécessitant l'aide est élevé, ce qui est le cas lors des fortes flambées de prix. *Une action sur les prix est alors nécessaire pour réduire la fréquence et l'ampleur des flambées, donnant ainsi plus d'efficacité aux filets de sécurité.*

En outre, les filets de sécurité ne visent qu'à protéger les consommateurs urbains et ruraux contre les flambées de prix. Cependant, il est également très important de *protéger les producteurs contre les baisses*. Ceci est en effet une condition indispensable *pour stimuler les investissements et promouvoir ainsi la modernisation de l'agriculture des PED.*

Il est donc nécessaire de stabiliser les prix des produits alimentaires de base sur les marchés intérieurs des PED.

---

<sup>3</sup> Dans le cas de la principale *success story* en la matière – l'acquisition d'une option d'achat sur le maïs par le gouvernement du Malawi en 2005-, la prime de 9% a été payée par la coopération britannique.

De la même manière, les mécanismes de protection des pays sont indispensables pour gérer les effets macroéconomiques de l'instabilité des prix internationaux sur les pays importateurs fragiles. Cependant, ces mécanismes ont du mal à gérer les effets des fortes flambées de prix. D'une part, les délais de transferts des fonds ne sont pas assez rapides par rapport à l'urgence des besoins. D'autre part, les flambées de prix internationaux affectent au même moment l'ensemble des pays importateurs fragiles si bien que les fonds à débloquer peuvent s'avérer importants. *Une action internationale visant à réduire la fréquence et l'ampleur des flambées doit donc être envisagée.*

## **B. REDUIRE L'INSTABILITE DES PRIX**

### **B1. Au sein des PED**

C'est le champ d'action le plus important car c'est *au sein des PED* que l'instabilité des prix alimentaires fait le plus de dégâts à la fois à court terme (insécurité alimentaire, instabilité politique) et à long terme (blocage des révolutions vertes et par suite du processus de développement économique).

Il est donc nécessaire de mettre en place des politiques de stabilisation des prix au sein des PED, notamment pour les produits alimentaires de base comme les céréales (qui apportent l'essentiel de la ration calorique aux populations de ces pays). Ces politiques se basent sur la régulation des importations et des exportations et/ou sur le recours à des stocks publics. Historiquement, qu'il s'agisse de l'Angleterre au XVIII<sup>e</sup> siècle, de l'Amérique du Nord, de l'Union Européenne (PAC) ou des pays asiatiques, les révolutions vertes se sont presque toujours produites grâce à de tels dispositifs de stabilisation des prix des céréales sur le marché domestique (ces politiques ont -selon les cas- concerné le maïs, le blé ou le riz).

En Afrique subsaharienne, il existe peu de *success stories* dans ce domaine<sup>4</sup>. Ceci s'explique par deux problèmes majeurs. D'une part, le manque de moyens pour financer ces politiques (sauf pour les quelques pays possédant des ressources minières, comme la Zambie qui a pu financer son dispositif de stabilisation du prix du maïs grâce à l'argent du cuivre). D'autre part, la faiblesse des structures de gouvernance des politiques publiques. Ceci a parfois conduit à des interventions publiques imprévisibles, l'Etat cédant à la pression de la rue ou des lobbies. Ces interventions intempestives perturbent les marchés, les opérateurs privés s'abstenant de stocker ou d'importer par crainte d'une intervention publique faisant baisser les prix. Pour être efficace, les interventions publiques doivent compléter les mécanismes de marché au lieu de jouer contre eux. Ce qui passe par le fait que les interventions publiques soient régies par des règles, l'Etat n'intervenant par exemple que si le prix sort d'une bande définie à l'avance.

La création d'un fond international permettrait de résoudre simultanément ces deux problèmes.

### **Proposition n°3 : Créer un fond international compétitif pour financer des politiques de stabilisation des prix des céréales dans les PED.**

Un tel fond permettrait de faire que les politiques de stabilisation des prix des céréales ne soient plus réservées aux quelques pays disposant d'une rente (minière ou autre). La mise en

<sup>4</sup> A l'exception peut être des cas du Malawi et de la Zambie qui sont trop récents pour que l'on puisse dire encore s'il s'agit vraiment d'expériences réussies et reproductibles.

place de conditionnalités permettrait de garantir une bonne gouvernance de ces politiques. Les conditionnalités devraient porter principalement sur le fait que le déclenchement des interventions soit *régi par des règles* simples et connues de tous. Cette condition est en effet nécessaire pour garantir la prévisibilité des interventions publiques et éviter ainsi de décourager le stockage privé.

Les modalités de ce dispositif restent à préciser : conditions d'éligibilité des pays et procédure de sélection des projets. Il s'agirait en effet d'un fond compétitif ne finançant que les meilleurs projets de politiques de stabilisation. Un appui aux pays serait nécessaire à la fois pour l'élaboration de ces politiques et pour leur mise en œuvre (assistance technique, formation). Le fond pourrait démarrer avec un faible montant. Il s'agirait dans un premier temps de financer quelques expériences pilotes pour rendre le dispositif crédible et attractif à la fois pour les bailleurs et pour les PED. Pour donner une idée, un fond de 50 millions d'euros par an serait suffisant pour financer une politique de stabilisation du prix des céréales dans un petit pays d'Afrique de l'Ouest comme le Mali, le Burkina Faso ou le Bénin.

## **B2. Sur les marchés internationaux**

Les PED ont peu de moyens de se protéger des flambées du prix des céréales sur les marchés internationaux. En 2008, les pays importateurs ont vu les prix grimper sur leur marché domestique, ce qui a généré des problèmes de sécurité alimentaire et parfois des troubles politiques. Quant aux pays exportateurs, ils se sont souvent protégés en restreignant leurs exportations, ce qui a eu pour effet d'accroître la flambée des prix internationaux.

Il est donc très important de réduire la fréquence et l'ampleur des flambées de prix. Pour cela, il est envisageable de s'attaquer aux différentes causes de ces flambées (comme les biocarburants ou la spéculation excessive sur les marchés à termes). Cependant, cette stratégie ne peut avoir qu'une efficacité limitée : les causes des flambées sont nombreuses, imbriquées et parfois difficiles à contrôler (comme dans le cas des chocs climatiques).

Une autre option (complémentaire et plus efficace) consiste à augmenter le niveau des stocks mondiaux de céréales. En effet, les stocks permettent de tamponner et d'amortir l'ensemble des chocs susceptibles de provoquer une flambée de prix (biocarburant, bulle spéculative, sécheresses...). Il s'agit donc d'un instrument « universel » permettant de lutter contre les flambées de prix quelles que soient leurs causes. Ce rôle théorique des stocks a été confirmé empiriquement : sur le marché du blé, du riz ou du maïs, les flambées de prix se sont toujours produites lorsque le niveau des stocks était anormalement bas (*cf.* graphiques 1 à 3).

Or, précisément, les stocks mondiaux de céréales ont fortement baissé au cours des dernières années suite à l'évolution des politiques agricoles des États-Unis, de l'Union Européenne et de la Chine. Pour de nombreux experts, l'instabilité accrue des prix internationaux depuis le milieu des années 2000 s'explique principalement par la faiblesse des stocks. Des incitations publiques seraient nécessaires pour augmenter le niveau des stocks. On sait en effet que le stockage privé est insuffisant pour les céréales. Le problème est que chaque pays pris individuellement a intérêt à laisser les autres pays porter le fardeau du stockage mondial des céréales.

Seul un accord international établissant un partage du fardeau du stockage des céréales peut permettre d'augmenter le niveau des stocks mondiaux et de garantir qu'il ne descende pas au dessous du minimum requis pour éviter des flambées de prix trop fréquentes et trop fortes.

**Proposition n°4 : Mettre en place un accord international pour maintenir les stocks mondiaux de céréales au dessus d'un niveau minimum**

Il s'agirait de fixer un objectif minimum de stock à atteindre et de laisser les pays choisir la politique qui leur semble la mieux adaptée pour y parvenir<sup>5</sup> (subventionner le stockage privé, subventionner les instruments de couverture des risques des stockeurs, développer le stockage public...).

Le niveau minimum de stock à maintenir au niveau mondial (en termes de mois de consommation) serait établi pour chacune des céréales (blé, maïs et riz) par un comité d'experts sur la base d'une analyse de l'évolution passée des marchés de ces produits. Les objectifs de stocks des pays seraient ensuite établis en répartissant l'effort entre les pays selon une logique redistributive : l'effort demandé s'accroissant avec le niveau de revenu des pays (on pourrait imaginer de ne demander aucun effort aux PED, de demander un effort modéré aux pays émergents et un effort plus important aux pays développés). Ce système aurait aussi l'avantage de contraindre les pays à plus de transparence sur les stocks. La gouvernance du dispositif (système de contrôle et de sanction) reste à préciser.

Un tel dispositif serait beaucoup plus léger que les stocks publics internationaux mis en place dans le passé pour stabiliser les prix de certains produits (comme le cacao)<sup>6</sup>. Ce dispositif serait pourtant suffisant pour réduire considérablement la fréquence et l'ampleur des flambées de prix.

**C. REEQUILIBRER LES REGLES DE L'OMC POUR ARBITRER AU MIEUX ENTRE STABILISATION ET PROTECTION**

Les politiques commerciales sont *le seul moyen efficace dont disposent les PED pour se préserver de l'instabilité des prix internationaux*. Ainsi, pour les pays importateurs, des taxes sur les importations indexées sur les prix internationaux permettent de compenser totalement l'effet des turbulences du marché international (quand le prix international baisse la taxe augmente du même montant et réciproquement dans le cas d'une hausse du prix international<sup>7</sup>). De même, pour les pays exportateurs, la restriction des exportations est le seul moyen d'empêcher qu'une flambée des prix internationaux ne génère une flambée des prix sur le marché domestique.

Cependant, dans le même temps, *ces politiques commerciales peuvent générer un accroissement de l'instabilité des prix sur les marchés internationaux*. Par exemple, les taxes variables sur les importations rendent la demande adressée au marché international insensible aux variations des prix internationaux (ce qui a tendance à amplifier leurs variations). Surtout, les mesures de restrictions des exportations prises en réaction une flambée des prix sur le

<sup>5</sup> Sur le modèle des accords concernant l'émission de gaz à effet de serre.

<sup>6</sup> L'idée –très répandue– selon laquelle il est impossible de stabiliser les prix internationaux repose sur l'échec supposé des Accords Internationaux de Produits de Base (AIPB). Ces accords dont l'objectif affiché était de stabiliser le prix international de différentes *commodities* (café, cacao, caoutchouc naturel, étain...) ont presque tous été abandonnés dans les années 1980. Néanmoins, la vraie raison de l'échec de ces accords est que leur objectif réel était de soutenir les prix (et non de les stabiliser). Ceci a conduit à la constitution de stocks pléthoriques (cas du cacao) ou à des tensions entre pays exportateurs et importateurs (cas du café). L'échec des AIPB ne permet donc pas de conclure à l'impossibilité de stabiliser les prix internationaux (autour de leur valeur tendancielle). Remarquons par ailleurs que le dispositif que nous proposons est beaucoup plus léger qu'un dispositif de stabilisation des prix : il ne vise pas à maintenir le prix dans une fourchette prédéfinie mais seulement à garantir un niveau minimum de stock.

<sup>7</sup> Dans ce cas, il peut être nécessaire de subventionner les importations.

marché international conduisent à raréfier l'offre sur ce marché, accroissant ainsi la hausse de prix (comme cela s'est produit en 2008).

*Le rôle de la communauté internationale (au travers des règles de l'OMC) est donc d'arbitrer au mieux entre ces deux objectifs partiellement contradictoires : permettre aux pays de se protéger de l'instabilité des prix internationaux sans pour autant les autoriser à trop accroître celle-ci. Il s'agit de trouver un dosage équilibré : trop strictes, les règles de l'OMC empêchent les pays de se protéger contre les turbulences du marché international; trop laxistes, elles conduisent à un accroissement de l'instabilité des prix internationaux.*

Or, *les règles actuelles de l'OMC sont très loin de cet équilibre.* Elles sont parfois trop strictes. Ainsi, les taxes variables sur les importations sont interdites (sauf cas très particuliers), alors même qu'elles sont indispensables pour permettre aux pays importateurs de stabiliser leurs prix domestiques et alors que leur effet déstabilisateur sur les prix internationaux est souvent assez faible (notamment pour les « petits » pays<sup>8</sup>). Réciproquement, les règles de l'OMC sont parfois trop laxistes. Elles permettent ainsi aux pays de restreindre leurs exportations alimentaires autant qu'ils le souhaitent, ce qui peut provoquer une flambée des prix internationaux ou l'amplifier très fortement (comme cela s'est produit en 2008).

Il semble donc nécessaire de *rééquilibrer les règles de l'OMC.* Il s'agit notamment de donner plus de liberté aux PED importateurs pour utiliser des taxes variables, notamment aux « petits » pays. Réciproquement, il semble nécessaire de limiter le droit des pays exportateurs à restreindre leurs exportations de céréales, tout en leur laissant la possibilité de se protéger des flambées de prix internationaux. Les deux propositions qui suivent visent à promouvoir un tel rééquilibrage.

**Proposition n°5 : Permettre aux petits PED importateurs de céréales de recourir à des droits de douanes indexés**

De telles taxes variables indexées sont actuellement interdites par l'OMC. Seules des taxes fixes sont tolérées, à condition soit qu'elles restent inférieures aux taux plafonds déterminés en 1994 (« taux consolidés »), soit que le pays se trouve dans la situation décrite par la « clause de sauvegarde spéciale ». Le taux de taxation peut être modifié de façon ad hoc (tant qu'il reste inférieur au taux consolidé). En revanche, les taxes indexées sont interdites, même si la tranche supérieure de taxation reste en deçà du taux consolidé (*cf.* la décision de l'OMC concernant le différend entre l'Argentine et le Chili).

La justification d'une telle interdiction est que de telles taxes indexées rendent insensible aux prix internationaux la demande adressée par les pays importateurs (ce qui -en théorie- est un facteur d'accroissement de l'instabilité des prix internationaux).

Néanmoins, pour les petits pays importateurs de céréales (comme la plupart des pays d'Afrique subsaharienne) cet effet déstabilisateur sur les marchés internationaux est négligeable alors que l'effet stabilisateur sur les prix payés par les consommateurs et reçus par les producteurs au sein de ces pays a des conséquences très bénéfiques sur la sécurité alimentaire et la modernisation de la production.

Précisons que le caractère indexé des taxes est déterminant pour leur efficacité. Des variations ad hoc des niveaux de taxes génèrent de l'imprévisibilité qui décourage l'importation et le stockage des opérateurs privés, ce qui peut se traduire in fine par un accroissement de

<sup>8</sup> Nous entendons ici le terme « petit pays » au sens de la théorie du commerce international. Il s'agit de pays dont les volumes d'importation et d'exportation sont trop faibles pour affecter le prix international du bien considéré.

l'instabilité des prix (comme l'illustre l'expérience de différents pays d'Afrique orientale et australe). Des taxes indexées sont aussi plus facilement acceptées par les populations car elles garantissent une certaine réciprocité (les producteurs s'opposent moins à une baisse de taxes sur les importations –en cas de flambée du prix international- s'ils savent que ces taxes seront relevées en cas de baisse du prix international).

Ceci conduit à recommander que l'interdiction pesant sur les droits de douanes indexés soit levée pour les importations de certains produits (les céréales) par certains pays (les « petits » pays en développement importateurs).

### **Proposition n°6 : Limiter le droit des pays à restreindre leurs exportations de céréales**

Actuellement les pays ont le droit de restreindre autant qu'ils le souhaitent leurs exportations de céréales.

*La volonté des PED exportateurs de restreindre leurs exportations en cas de flambée des prix internationaux est tout à fait légitime* : ils ne peuvent en effet accepter de voir leur marché intérieur se vider de leurs céréales et les prix intérieurs flamber. De manière symptomatique, les restrictions des exportations ont été beaucoup plus fortes pour le riz que pour le blé ou le maïs, ce qui s'explique aisément par le fait que le riz est essentiellement exporté par des PED ou des pays émergents pour lesquels ce produit constitue un enjeu majeur de sécurité alimentaire.

Pendant, *les restrictions d'exportation peuvent aussi avoir un caractère spéculatif* : si les pays anticipent que le prix international va monter, ils peuvent avoir intérêt à différer leurs exportations pour obtenir un meilleur prix. Les mesures de restrictions des exportations risquent alors de conduire à une véritable bulle spéculative : plus certains pays restreignent leurs exportations et plus les autres pays exportateurs ont intérêt à faire de même. Selon certains experts, c'est ce qui s'est passé en 2008 sur le marché du riz.

La meilleure règle consisterait donc à autoriser les pays à restreindre leurs exportations *dans la limite de ce qui est nécessaire pour permettre un approvisionnement suffisant de leur marché domestique*. Une manière de procéder serait d'interdire les prohibitions mais d'autoriser la mise en place de quotas d'exportation dont le montant serait basé sur une estimation des besoins du pays. L'expérience de l'aide alimentaire (dont le montant est souvent basé sur de telles estimations) montre qu'une telle approche est possible même si elle est difficile (les « bilans céréaliers » suscitent des discussions et controverses assez vives, mais finalement les différentes parties arrivent toujours à se mettre d'accord).

\*       \*

\*

Ces six propositions ne sont pas exclusives mais complémentaires.

Les propositions 1 et 3 sont les plus importantes car elles concernent l'instabilité des prix alimentaires *au sein des PED*, là où ses conséquences sont les plus graves sur les consommateurs (insécurité alimentaire) et sur les producteurs (révolutions vertes bloquées).

Néanmoins, les politiques nationales ou régionales de stabilisation des prix peuvent s'avérer difficiles à mettre en œuvre si les prix internationaux sont trop instables ou si les règles de

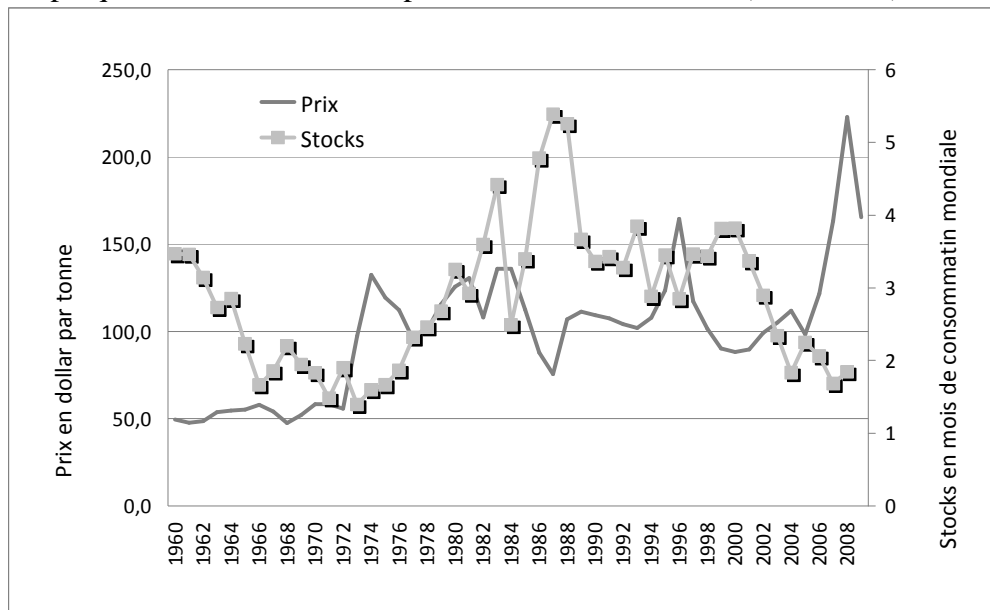


l'OMC sont trop strictes. C'est pourquoi des propositions spécifiques sont nécessaires pour éviter les flambées de prix internationaux (propositions 4 et 6) et pour permettre aux pays de se protéger de la répercussion de l'instabilité des prix internationaux sur leurs prix intérieurs (propositions 5 et 6).

Enfin, des instruments spécifiques sont nécessaires pour les pays importateurs ayant des difficultés à payer leur facture alimentaire. Il s'agit ici d'établir un diagnostic des instruments existants et de proposer des améliorations (proposition 2).

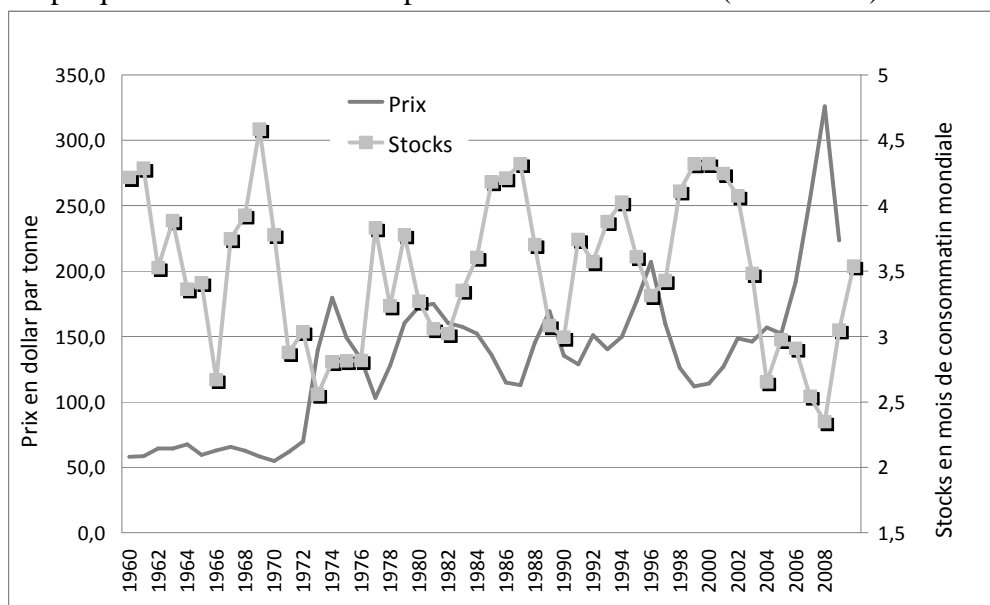
## GRAPHIQUES

Graphique 1: Stock mondial et prix international du maïs (1960-2008)



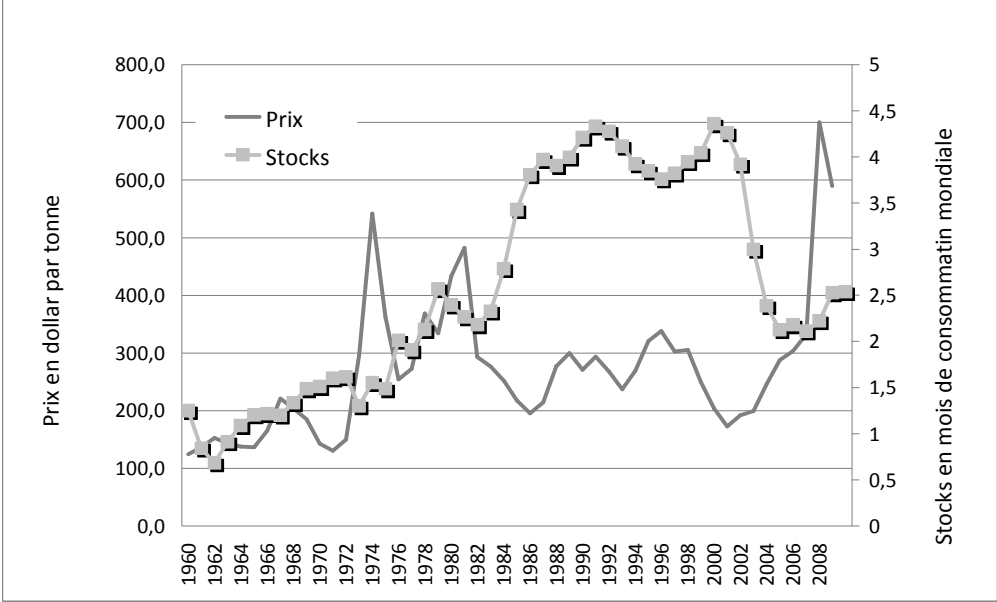
Sources : FMI pour les prix et USDA pour les stocks

Graphique 2: Stock mondial et prix international du blé (1960-2008)



Sources : FMI pour les prix et USDA pour les stocks

Graphique 3: Stock mondial et prix international du riz (1960-2008)



Sources : FMI pour les prix et USDA pour les stocks