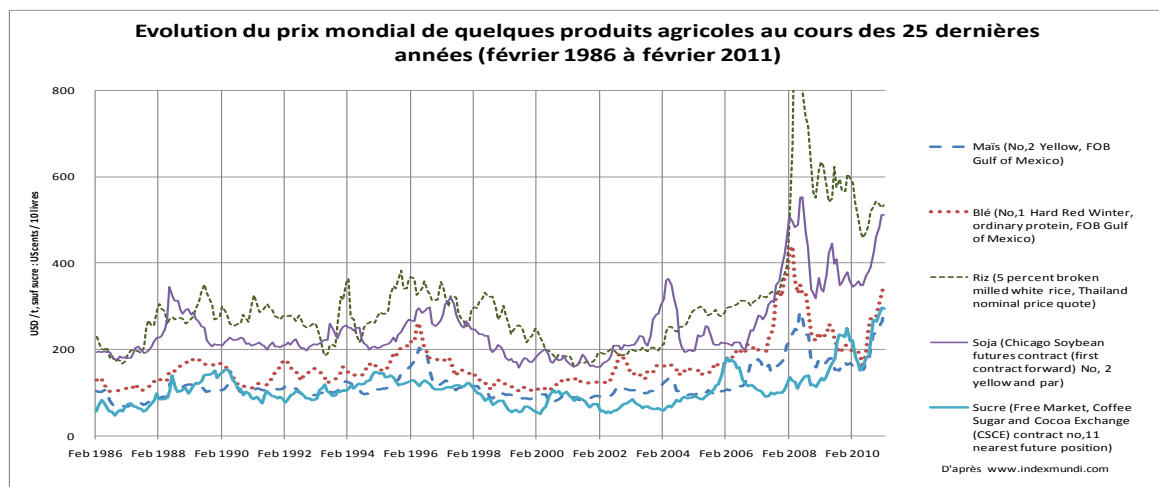


# Les *Notes* de la C2A

## Agriculture et alimentation en question

Numéro 6 — Avril 2011

### FAIRE FACE À LA VOLATILITÉ DES PRIX AGRICOLES



Après la flambée des années 2007/08, on assiste depuis l'été 2010 à une nouvelle hausse du prix mondial des matières premières agricoles, notamment les céréales (à l'exception du riz<sup>1</sup>), les oléagineux et le sucre. Ainsi, en février 2011, le prix mondial du blé avait-il progressé de près de 70% en un an, celui du maïs de 90% et celui du soja de 45%<sup>2</sup>.

Ces hausses de prix reflètent une accentuation de la volatilité des marchés agricoles mondiaux, c'est-à-dire une situation de fluctuations importantes et erratiques.

Ceux-ci sont par nature instables, non pas seulement du fait de la variabilité de la production liée à des

phénomènes naturels (causes dites « exogènes » de la volatilité), mais aussi du fait de la nature même de ces marchés : le niveau de consommation est peu sensible au niveau de prix (« faible élasticité de la demande »), les délais temporels sont importants (au minimum un

cycle agricole) entre la décision d'un agriculteur et les effets en termes de production (« faible élasticité de l'offre »), les conditions de marché à venir sont imprévisibles, etc. (causes dites « endogènes »).

La volatilité des prix agricoles et alimentaires sur les marchés internationaux se transmet dans des proportions variées aux marchés nationaux, en fonction des caractéristiques de leur intégration au marché international. Par cette transmission, la volatilité des prix sur les marchés internationaux nuit alors aussi bien aux consommateurs pauvres qu'aux agriculteurs :

- les conditions de vie des premiers sont fragilisées par le renchérissement des prix alimentaires ;
- les chutes de prix affectent les revenus des seconds, leurs niveaux de vie et leur capacité d'investir dans la production. De plus, l'imprévisibilité des prix à venir les encourage à adopter des pratiques agricoles de minimisation des risques (limitation des coûts de production, etc.), au dépend parfois d'un accroissement de la production. Par ailleurs, ils ne profitent pas toujours des hausses de prix sur les marchés mondiaux, du fait de la structuration des filières (voir ci-dessous), mais aussi de leur faible capacité à accroître leur production. À cela s'ajoute le fait qu'une grande partie des producteurs

<sup>1</sup> Par ailleurs, la hausse du prix mondial des céréales ne s'est pour l'instant pas répercutée sur les prix intérieurs du sorgho et du mil, céréales essentiellement autoconsommées ou commercialisées sur des marchés locaux.

<sup>2</sup> D'après Agra Press hebdo.

(plus de 50% en Afrique) sont consommateurs nets de produits alimentaires et sont donc également affectés par les flambées de prix.

En outre, la domination des filières par des monopoles ou oligopoles (notamment agro-industries et grande distribution) tend à accroître les effets négatifs de la volatilité, aussi bien pour les consommateurs (réduction des variétés consommées, sur-répercussion des hausses de prix) que pour les producteurs (spécialisation, sur-répercussion des baisses de prix et faible répercussion des hausses).

À cela s'ajoutent les conséquences fiscales et budgétaires négatives pour les États qui doivent mettre en place des politiques destinées à faire face aux flambées de prix alimentaires (achats sur le marché mondial, diminution des droits de douanes, subventions à la consommation).

Pour de nombreux pays importateurs qui ont vu leur facture alimentaire exploser, la crise de 2007/08 a constitué un révélateur de leur vulnérabilité. Ceux qui en avaient les moyens ont alors envisagé d'assurer leur sécurité alimentaire au moyen de l'acquisition de terres agricoles dans d'autres pays, accroissant alors les menaces pour les producteurs locaux.

### Les causes de la hausse de la volatilité des prix agricoles

Plusieurs facteurs sont à l'origine des flambées de prix de 2007/08 et de 2010/11. En premier lieu, elles interviennent dans un contexte de renforcement des tensions entre l'offre et la demande sur les marchés mondiaux. Au delà des à-coups conjoncturels, ces tensions traduisent la probable transition vers une période de prix agricoles structurellement plus élevés qu'au cours des trois dernières décennies, plus proches des prix élevés des années 1960/70.

Un élément central du contexte est le développement rapide de l'usage de produits agricoles pour la fabrication d'agro-carburants, qui réduit l'offre de céréales et oléagineux à des fins alimentaires en l'absence de hausse des surfaces cultivées. Ainsi, en 2007/09, 9% des céréales secondaires (surtout le maïs) et des oléagineux et 20% de la canne à sucre produits dans le monde y ont été destinés<sup>3</sup>. Aux États-Unis, c'est 127 millions de tonnes de maïs (37% de la production) qui devraient être consacrés à la fabrication d'éthanol en 2010/11<sup>4</sup>, contre 25 Mio t (10% de la production) en 2003<sup>5</sup>. Les agro-carburants étant un concurrent direct du pétrole, leur prix est lié au cours mondial de ce dernier. La forte volatilité et la flambée récente du prix

du pétrole –et son probable renchérissement structurel à venir– se répercutent ainsi sur le prix des produits agricoles à double usage (agro-carburant et alimentation) comme le maïs. Indirectement, l'ensemble des productions agricoles est concerné, via les effets de substitutions entre cultures et entre produits, ou encore du fait de l'impact sur les coûts de production (engrais, aliments du bétail, etc.)

Par ailleurs, la production agricole devra à l'avenir faire face à de nombreux défis pour répondre à l'accroissement de la demande alimentaire lié à la croissance démographique et à l'évolution des modes de consommation (davantage de produits animaux). L'offre alimentaire pourrait avoir du mal à suivre du fait, dans certaines régions, de la difficulté d'accroître les surfaces cultivées ou des limites du modèle issu de la révolution verte, lesquelles se traduisent par un certain plafonnement des rendements<sup>6</sup>. À cela s'ajoutent les effets cumulés du dérèglement climatique (divers accidents climatiques intervenant une même année comme en 2010).

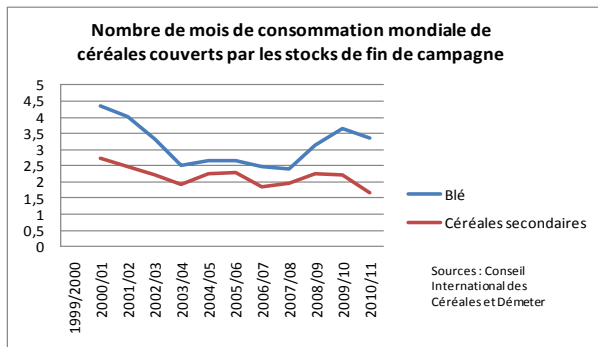
Conséquence de ces évolutions, mais aussi des politiques de désengagement des États de la gestion des marchés agricoles –sous l'impulsion notamment des organismes financiers internationaux et de l'OMC– la diminution des stocks, notamment de la part de l'Union Européenne et des États-Unis qui ont longtemps de facto régulé les marchés internationaux en jouant sur leurs stocks, a favorisé la flambée des prix. Elle a notamment facilité la spéculation sur les marchés financiers agricoles de la part de fonds financiers (*hedge funds*, fonds indexés). Ceux-ci y ont trouvé de nouvelles opportunités de profit suite aux crises financières et à la perte d'attractivité des marchés immobiliers. Ainsi, la spéculation financière a-t-elle fortement contribué à amplifier la volatilité.

<sup>3</sup> Source : OCDE, Biofuel Support Policies – An Economic Assessment.

<sup>4</sup> Source : Agri-US Analyse n° 173.

<sup>5</sup> Source : rapport Cyclope 2004.

<sup>6</sup> La révolution verte se caractérise par utilisation intensive de semences améliorées, d'engrais et de produits phytosanitaires et, parfois, le recours à l'irrigation et la motorisation de certaines tâches. Les limites sont d'ordre agronomique –notamment là où le modèle s'est traduit par un déclin du potentiel productif des écosystèmes cultivés– et liées à la raréfaction ou au renchérissement de certaines ressources (terre, eau, énergie).



La diminution des stocks mondiaux de blé et de céréales secondaires (principalement maïs et orge, surtout destinés à l'alimentation animale) entre 2001 et 2007 a contribué à la hausse des prix tout au long de cette période. La crise de 2007/08 a cependant été largement amplifiée par la spéculation financière. De la mi-2008 à la mi-2010, l'éclatement de la bulle financière et la reconstitution des stocks se traduisent par une diminution des prix. La flambée actuelle correspond à de nouvelles tensions sur le marché physique des céréales secondaires (affaiblissement des stocks, concurrence des agro-carburants dans un contexte de prix du pétrole élevé). Mais, dans le cas du blé, un certain affolement sur les marchés et la spéculation jouent un rôle déterminant car les stocks se maintiennent à un niveau élevé.

## Une vision libérale du développement et de la sécurité alimentaire...

L'ampleur des conséquences économiques, sociales et politiques des flambées des prix alimentaires a contribué à ce que la communauté internationale se saisisse de la question de la volatilité.

Cependant, les débats en préparation du G20 de 2011 montrent la difficulté de traiter cette question et d'aborder le thème de la régulation des marchés, tant est forte la prééminence de la vision libérale du développement et de la sécurité alimentaire. Selon celle-ci, l'unification des marchés agricoles en un seul marché mondial constitue la meilleure façon de limiter la volatilité des prix. En effet :

- d'une part, en permettant une « allocation optimale des ressources » (chaque pays se spécialise dans les productions pour lesquels il dispose d'avantages comparatifs), elle permettrait de produire plus et à moindre coût,
- d'autre part, elle permettrait que les fluctuations de production dans les différentes régions et pays du monde se compensent mutuellement.

L'existence d'une volatilité des prix est bien admise au niveau mondial et national, mais elle est attribuée à des facteurs essentiellement exogènes (voir ci-dessus). Aussi, les interventions publiques portant sur l'offre et la demande doivent être évitées afin de ne pas interférer avec le libre fonctionnement du marché. Par exemple, il est considéré que la tension créée par le développement des agro-carburants devrait se résoudre par une hausse de la production. Aussi, selon cette vision, les pouvoirs publics doivent essentiellement se

limiter à lutter contre les effets de flambées de prix, au travers :

- d'une part, de mécanismes d'assurance et de couverture sur les marchés financiers des producteurs et des Etats,
- d'autre part, de stocks alimentaires d'urgence, destinés à fournir des produits à bas prix aux consommateurs pauvres lors des crises, et non pas, à la différence des stocks régulateurs, à influencer sur l'offre et la demande et donc sur les prix de marchés.

D'autres mesures sont envisagées qui reconnaissent l'importance de l'existence de règles communes et de politiques publiques : un certain encadrement des marchés financiers, une plus grande information et transparence sur la situation des marchés, des mécanismes de concertation et coordination entre Etats importateurs et exportateurs, ou encore des investissements visant à accroître la production.

## ... à contre-sens de l'histoire et des défis actuels

L'histoire nous montre que, dans les faits, ce n'est en général pas cette vision libérale qui a influencé l'histoire des sociétés. Des instances collectives ont presque toujours pris le soin de réguler les marchés agricoles au moyen de stocks et de mesures commerciales, au nom d'impératifs économiques et sociaux, notamment la sécurité alimentaire.

D'autre part, plusieurs économistes argumentent que l'élargissement des marchés ne permet pas de lutter contre les causes endogènes de la volatilité des prix, mais tend au contraire à aggraver la situation<sup>7</sup>.

Par ailleurs, l'unification des marchés agricoles signifie que des millions d'agriculteurs ayant des conditions de productivité extrêmement inégales se trouvent soumis aux conditions du marché mondial, c'est-à-dire non seulement à l'instabilité des prix (volatilité « importée »), mais aussi à leur niveau moyen. Or, ces prix sont en général déterminés par les coûts de production extrêmement bas de quelques régions agricoles très favorisées tournées vers l'exportation<sup>8</sup>. Dans ce schéma, c'est la totalité de la production qui serait soumise à ces conditions, alors même que la part de la production agricole échangée sur le marché mondial est très faible (15% en moyenne, mais encore moins pour certains produits comme le riz (7%)<sup>9</sup> !

<sup>7</sup> Voir l'étude « Managing Food Price Volatility for Food Security and Development », Gérard F. et al., GREMA, 2010 ([www.cirad.fr/content/download/4927/46470/version/3/file/Managing-Food-Price-Volatility.pdf](http://www.cirad.fr/content/download/4927/46470/version/3/file/Managing-Food-Price-Volatility.pdf)), ainsi que l'article « Qui veut la peau des prix agricoles ? » d'Arlène Alpha dans *les Nouvelles de Sud* n° 142 ([www.coordinationsud.org](http://www.coordinationsud.org)).

<sup>8</sup> Ces prix peuvent même être encore plus faibles que les coûts de production moyens dans les pays exportateurs, quand il s'agit de productions subventionnées ou de sous-produits en surplus.

<sup>9</sup> Source : Conseil International des Céréales.

Aussi, dans le processus d'unification des marchés sensé permettre à chaque région du monde de mettre en valeur ses propres « avantages comparatifs », la grande majorité du milliard et demi d'agriculteurs du monde risquent de ne pas avoir d'avantages comparatifs à valoriser, si ce n'est leur capacité à survivre et à continuer à produire un certain temps dans des conditions de rémunération du travail calamiteuses. Or, dans de nombreux pays, les autres secteurs d'activités sont bien incapables d'accueillir l'excès de main d'œuvre agricole. La crise agricole génère alors avant tout chômage et pauvreté. Dans ces conditions, exiger de nombre de pays du Sud de jouer le jeu du marché mondial ne peut que nuire à leur sécurité alimentaire, non seulement du fait de l'impact négatif d'un tel pari sur la production nationale, mais aussi du fait de l'accroissement du nombre de consommateurs insolubles sur le marché mondial.

Notons que, en règle générale, les grands pays émergents se sont préservés des marges d'intervention bien éloignées des mesures de libéralisation imposées aux pays plus faibles. Ainsi, la Chine, qui a la responsabilité de garantir la sécurité alimentaire d'un cinquième de la population mondiale, importe moins de 1% de sa consommation de riz et de blé, dispose de stocks régulateurs considérables (pour le blé, l'équivalent de 6,6 mois de consommation en juin 2010, contre 3,7 mois au niveau mondial et 1,4 mois pour l'Union européenne<sup>10</sup>) et n'a été, grâce à cela, que très faiblement concernée par les récentes flambées de prix. Le Brésil régule par ailleurs le prix du sucre sur le marché national en adaptant la part de production de canne à sucre destinée à la production d'éthanol.

Ces exemples montrent par ailleurs que, dans un contexte où l'ensemble des pays et régions du monde disposeraient des manœuvre politiques et économiques nécessaires pour produire l'essentiel de leur alimentation et adapter leur niveau de production à leur

<sup>10</sup> Source : Conseil International des Céréales.

demande intérieure - grâce à des politiques adaptées en matière commerciale, de stockage et de soutien à la production agricole -, la question de la gestion des marchés mondiaux ne concernerait que des volumes relativement limités. Certes, certains pays, notamment en Afrique du Nord et au Proche et au Moyen-Orient, continueraient à être structurellement déficitaires. Des mécanismes de coopération multilatéraux pourraient alors être envisagés afin de garantir des stocks régulateurs suffisants pour faire face aux déficits ou excédents structurels ou conjoncturels. Dans ce même cadre, des engagements pluriannuels entre pays exportateurs et pays importateurs pourraient permettre de garantir des volumes de livraison dans des fourchettes de prix acceptables.

## Souveraineté alimentaire et coopération

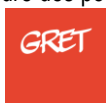
C'est pourquoi les organisations de solidarité internationale membres de Coordination Sud considèrent que :

- les espaces et outils nationaux et régionaux de régulation des marchés agricoles doivent être privilégiés, dans le cadre d'une reconnaissance internationale du droit à la souveraineté alimentaire, laquelle implique la révision des règles de l'OMC.
- en complément, les organisations des Nations-Unies doivent mettre en place des mécanismes permettant une plus grande transparence sur l'état des marchés internationaux, ainsi qu'un système mondial coordonné de réserves alimentaires visant à limiter la volatilité des prix sur les marchés mondiaux,
- des mesures doivent être prises pour empêcher la spéculation abusive sur les marchés physiques et financiers,
- le développement de l'agriculture familiale constitue la clé d'une sécurité alimentaire durable. Elle doit donc être soutenue partout dans le monde au moyen de politiques agricoles appropriées et d'une lutte contre les accaparements de terres.

Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer et de relations internationales, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail. Ainsi, la Commission Agriculture et Alimentation (C2A) de Coordination SUD, regroupe les ONG de solidarité internationale qui agissent pour une prise en considération du sort des paysans du Sud dans les négociations commerciales internationales : 4D, AGTER, Artisans du Monde, AVSF, l'AITEC, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, CRID, Gret, IRAM, MFR, Oxfam France Agir-Ici, Peuples Solidaires, Secours Catholique, Secours Islamique

L'objectif de la commission consiste à coordonner les travaux réalisés par ses participants, d'assurer une concertation entre ONG membres et de les porter auprès des acteurs sociaux et des décideurs politiques internationaux. Elle s'accorde sur les représentations assurées au nom de Coordination SUD en un ensemble de lieux (Concord au niveau européen, FAO, OMC, CNUCED) et échange des informations sur les enjeux internationaux en cours. Elle est mandatée par Coordination SUD pour prendre des positions au nom du collectif lors des principaux rendez-vous institutionnels traitant de l'agriculture et de l'alimentation.

Ce document a été rédigé par : Laurent LEVARD du Gret.



Les Notes de la C2A sont réalisées avec le soutien de l'AFD.

Les points de vue exposés sur ce document ne représentent en aucun cas le point de vue officiel de l'AFD.