

**AGRICULTURE ET
AGROALIMENTAIRE :
UN SPORT EXTRÊME?**

**perspectives
2011**

Lutter contre la volatilité des prix agricoles : la nécessité de s'attaquer aux causes

Françoise GÉRARD
Jean-Marc BOUSSARD
CIRAD ES GREEN

CIRAD Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIRAD ES GREEN Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement - Environnement et Développement Durable

Flambées des prix : le blé

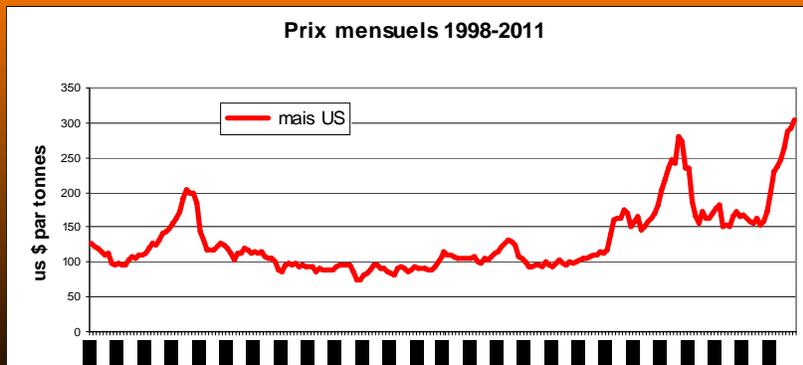
Prix mensuels 1998-2011

Source : FAO <http://www.fao.org/es/esc/prices/PricesServlet.jsp?lang=en&ccode=2313,2338,2339,2340,2341>

- Entre janvier 2006 et mars 2008, la plupart des produits agricoles sur les marchés internationaux ont X 2 ou 3 leurs valeurs en \$
- Une nouvelle flambée en cours

**perspectives
2011**

Flambées des prix : le maïs

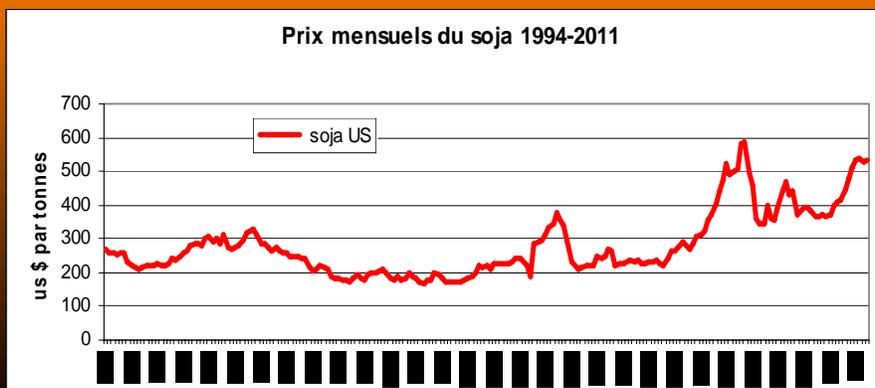


Source : FAO <http://www.fao.org/es/esc/prices/PricesServlet.jsp?lang=en&cocode=2313,2338,2339,2340,2341>

En 2008, pratiquement tous les produits alimentaires ont été touchés, mais viandes et produits tropicaux beaucoup moins que céréales et oléagineux (pas le sucre)



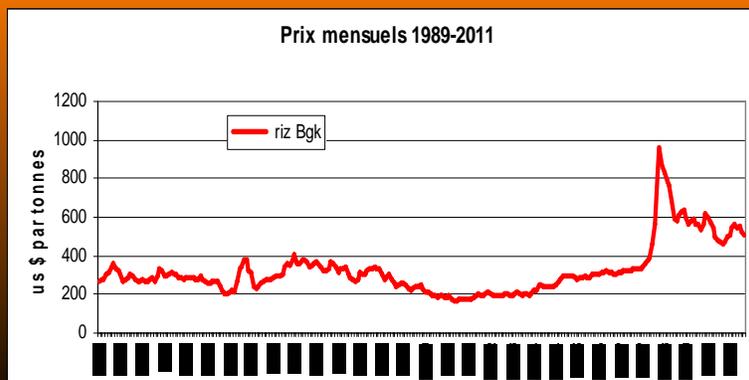
Flambées des prix : le soja



Source : FAO <http://www.fao.org/es/esc/prices/PricesServlet.jsp?lang=en&cocode=2313,2338,2339,2340,2341>

Il existe des phénomènes de contagion entre marchés liés à la compétition pour les facteurs de production (terre), au fait que certains produits constituent des intrants pour d'autres et aux substitutions de la demande d'un produit à l'autre à la suite d'une hausse des prix

Flambées des prix : le riz

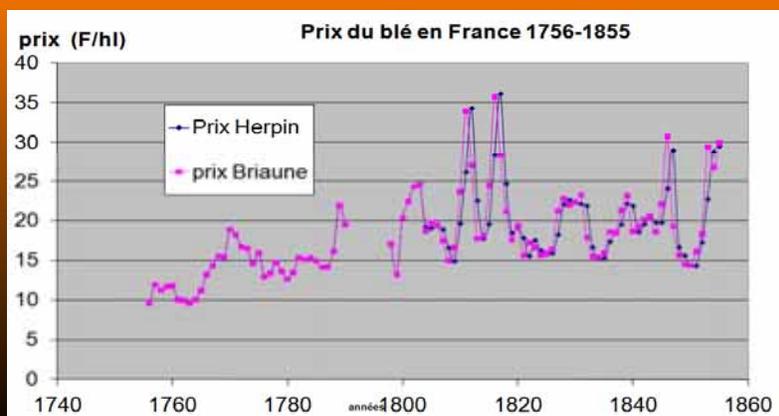


Source : FAO <http://www.fao.org/es/esc/prices/PricesServlet.jsp?lang=en&cocode=2313,2338,2339,2340,2341>

- En 2007-2008, la chronologie a été variable selon les produits, la flambée a d'abord affecté le blé, le maïs et le lait
- L'envolée des prix du riz a été tardive, mais a battu tous les records



Ce n'est pas un phénomène nouveau



Les progrès techniques (transports, rendements, stockage) ont quand même permis une amélioration. Ils ressemblent d'ailleurs toujours à cela dans de nombreux pays pauvres...



Plan de la suite de l'intervention

- ❑ Après les faits
- ❑ Les consensus (sur les conséquences dommageables)
- ❑ Les controverses (sur les causes)
- ❑ Les remèdes à l'œuvre
- ❑ Leurs limites
- ❑ Quelques propositions



Consensus : les effets dévastateurs de la volatilité des prix alimentaires

Au niveau des États, la volatilité peut

- ❑ générer de l'inflation,
- ❑ des dépenses importantes en compensation des secteurs les plus affectés et des populations vulnérables
- ❑ menace les équilibres fragiles des États les plus pauvres
- ❑ s'oppose au développement



Consensus : les effets dévastateurs...

Au niveau des individus et des entreprises

- À court terme
 - Menace la sécurité alimentaire des consommateurs les plus pauvres
 - Menace la paix sociale
 - Affecte les revenus des producteurs



Consensus : les effets dévastateurs...

Au niveau des individus et des entreprises

- À moyen et long terme : s'oppose à une planification rationnelle des investissements, ce qui
 - Au Sud, maintient de nombreux agriculteurs dans une grande pauvreté, explique des niveaux de production faibles et instables et s'oppose à la sécurité alimentaire et au développement
 - Au Nord, provoque des faillites et s'oppose à des techniques plus respectueuses de l'environnement, du bien-être animal et de la qualité des produits
- L'incertitude est trop importante pour permettre des décisions efficaces



Consensus sur des prix futurs plus instables sur les marchés internationaux

- Un nouvel équilibre offre/demande avec les contraintes posées par les ressources naturelles et la croissance de la population
- Rareté des énergies fossiles et conséquences sur les coûts de production
- Biocarburants et compétition sur les facteurs de production
- Risque de rendements plus variables du fait des impacts du changement climatique
- Réaction des États liée à une faible confiance dans les marchés internationaux
- Croissance de la spéculation et période fiévreuse sur les marchés (une conséquence de la croissance de l'instabilité des prix)



Controverses sur les causes de la crise de 2008

Côté offre et à court terme

- La production agricole est sensible aux aléas naturels
 - désordre climatique (sécheresse en Australie et en Europe de l'Est)
 - mais variations plutôt faibles de l'offre mondiale de grains (- 1,3 % en 2006 et + 4,7 % en 2007)
- Croissance des coûts de production et de fret liée à la hausse des prix du pétrole
- Faiblesse du \$



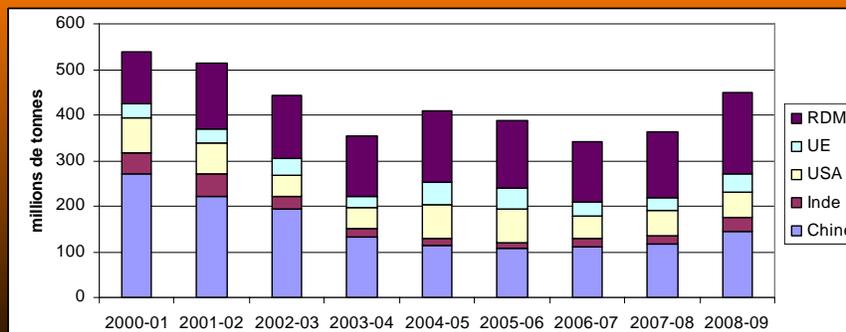
Controverses sur les causes...

Côté offre et à moyen et long terme

- Le sous-investissement dans l'agriculture depuis un quart de siècle, le résultat
 - du discours sur la surproduction et de ses effets néfastes sur les pays pauvres
 - des réformes de la PAC (baisse des stocks publics liée à l'alignement progressif sur les prix mondiaux)
 - des réformes des politiques de développement (ajustement structurel et libéralisation)
- ➔ Déséquilibre persistant offre et demande qui amène les stocks à des niveaux *minima*



Baisse des stocks mondiaux de céréales



Sources : WASDE et FSA Attachés' reports pour l'Inde issu de Berthelot, 2010

- On note en effet une baisse des stocks, particulièrement en Europe et aux États-Unis
- Correspond à une politique générale de management
- Cela ne veut pas dire que les stocks sont la cause, mais qu'ils réagissent aux mêmes facteurs que les prix



Controverses sur les causes...

Côté demande

- La croissance des revenus dans les pays émergents (en particulier l'Inde et la Chine) et la transition alimentaire, mais
 - Il ne s'agit pas d'un phénomène brutal et imprévisible
 - Les balances commerciales en produits alimentaires depuis 1995 sont excédentaires pour l'Inde et pour la Chine, sauf en 2004



Controverses sur les causes...

Côté demande

- La demande en biocarburant : encore marginale, mais en forte croissance
 - Avec les techniques actuelles, il faudrait une seconde planète (mais seconde et troisième génération)
 - Importante pour certains produits dans certains pays (maïs - USA), une opportunité pour lutter contre la surproduction
 - Des réglementations parfois rigides (UE)



Controverses sur les causes...

Côté demande

- Les biocarburants
 - Une demande non flexible de l'industrie
 - Une demande qui ne permet pas de s'ajuster aux fluctuations de l'offre et d'absorber occasionnellement la surproduction



Des causes qui n'expliquent qu'une partie de la hausse

- Les différents modèles réalisés intégrant ces causes fondamentales laissent une large part des fluctuations récentes inexpliquées
- On invoque alors
 - Le rôle de la spéculation : elle peut-être stabilisante (étaler dans le temps une hausse indiquant la rareté) ou déstabilisante (erreurs des spéculateurs sur le point de retournement , « bulles »), elle est nécessaire à la couverture de risque
 - Le rôle des restrictions aux exportations, mais les États doivent d'abord protéger leurs populations, surtout si elles sont pauvres



Des causes qui n'expliquent qu'une partie de la hausse

- Surtout , le même type de phénomène est à l'œuvre à tous les niveaux :
 - Il est lié au comportement des acteurs en situation d'incertitude et à la formation des prévisions
 - Les États qui interdisent les exportations ou les ménages qui stockent par peur de pénurie entretiennent la flambée des prix qui devient une « bulle » sans rapport avec la réalité (fondamentaux)
- Un problème lié au fonctionnement des marchés en situation d'incertitude, le hasard malin de Mandelbrot (par opposition au hasard bénin « Dame Nature »)



Les remèdes mis en œuvre aujourd'hui

Niveau international

- L'amélioration du fonctionnement des marchés par une croissance de la transparence, une amélioration de l'information, la mise en place de régulation
- La surveillance de la financiarisation et de ses impacts
- Le recours à des macro-instruments (stabex, facilités du FMI), permettant de protéger les pays pauvres importateurs en cas de flambée des prix



Les remèdes mis en œuvre aujourd'hui

Niveau national

- Amélioration du fonctionnement des marchés
 - La globalisation (retrait des interventions aux frontières)
 - L'amélioration des infrastructures de transport et de stockage
 - L'amélioration de l'information (sur la météo, sur le niveau des stocks...)



Les remèdes mis en œuvre aujourd'hui

Niveau national

- La gestion privée des effets négatifs par le développement d'instruments de couverture du risque prix (assurance, marché à terme)
- La contractualisation avec les firmes en aval
- La création de filet de sécurité, visant à protéger les segments vulnérables de la population



Ces remèdes ne suffisent pas

Niveau international

- Même un marché international relativement stable ne garantit pas des prix intérieurs stables
- L'importance des coûts de transaction (niveau des primes pour les marchés à terme et d'options)
- Les problèmes posés par le risque prix (associé au risque rendement) pour les producteurs



Ces remèdes ne suffisent pas

Niveau national

- Peu d'utilisation des assurances : coûts trop élevés, protections insuffisantes
- Amélioration de l'information ne suffit pas
- La contractualisation avec les firmes en aval : des prix trop faibles
- La création de filet de sécurité, ne constitue pas une réponse satisfaisante
- Rôle essentiel du secteur agricole pour offrir une alimentation de qualité, permettant une gestion durable des ressources naturelles



Deux types de chocs imbriqués et des remèdes différents

- Des chocs **exogènes**, type aléas climatiques, pour lesquels la globalisation associée aux instruments privés de gestion des risques constitue une réponse adéquate
- Des chocs **endogènes**, liés au fonctionnement des marchés et aux difficultés de prévision des acteurs. Synchronisés et non dilués par la globalisation (invariance d'échelle)



Exemples de chocs endogènes

- Le stockage des consommateurs suite à une rumeur de pénurie crée la pénurie (prévisions auto-réalisatrices)
- L'anticipation de prix élevés par les producteurs provoque leur écroulement (prévisions contra-réalisatrices)
- Les prévisions ont ainsi un rôle clé dans la formation des prix
- Cela entraîne des phénomènes cumulatifs à la hausse ou à la baisse sans rapport avec les fondamentaux (panique)
- Phénomène lié à l'incertitude et se retrouvant sur tous les marchés internationaux ou locaux



Des remèdes insuffisants, car ils ne concernent que les chocs exogènes

- Les difficultés de l'autorégulation des marchés agricoles sont pourtant bien connues
 - La rigidité de la demande crée de fortes variations des prix pour de petites variations de l'offre
 - La soumission aux aléas climatiques brouille les signaux du marché
 - Les contraintes aux réponses de l'offre (délai de production, nécessité d'investissement)
 - Le rôle des anticipations de prix dans le processus de formation des prix
- Par ailleurs, les externalités obligent à des interventions sur les marchés
 - Le problème des accords de l'OMC qui ne laissent que peu de place aux politiques agricoles



La nécessité d'une intervention directe sur les marchés au niveau national ou régional

- L'importance du risque endogène justifie l'intervention directe pour réduire l'incertitude et éviter la défaillance de coordination créée par l'instabilité des prix
- Plusieurs instruments possibles
 - Maintenir les prix à l'intérieur d'une fourchette pour protéger à la fois les producteurs et les consommateurs (nécessité de stockage public et de contrôle aux frontières)
 - Des prix garantis pour des quantités déterminées (quotas ou « *deficiency payments* », pas d'intervention aux frontières, agriculture contractualisée, mais avec l'État)



La nécessité d'une intervention directe sur les marchés au niveau national ou régional

- Un exercice difficile et relativement coûteux (mais il faut tenir compte des avantages!)
 - Risque d'éviction des activités de commercialisation par le secteur privé alors que la collaboration public/privé est nécessaire (fourchette suffisamment large)
 - Coûts excessifs de l'intervention publique, détournement, recherche de rente, corruption (contractualisation avec le privé)
 - Éviter la rigidité
- Risque de surproduction et déstabilisation des marchés extérieurs, dumping : nécessité de négociations internationale, pas d'exportation sur les produits soutenus



Des politiques de stabilisation réussies

- Dans certains pays en développement :
 - La stabilisation permet de sécuriser les investissements,
 - d'augmenter la productivité du travail
 - les revenus et la demande.
 - Cercle vertueux : progrès décisifs en matière de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté
- Dans certains pays développés :
 - Mesures de stabilisation + restrictions quantitatives ont permis de garantir aux producteurs une rémunération satisfaisante
 - Éco-conditionnalités, permettant des pratiques plus favorables à l'environnement, au bien-être animal et à la qualité des aliments



Les conditions nécessaires à la réussite

- Un instrument parmi d'autres d'une politique globale sur les zones rurales
- La politique menée doit être basée sur des règles claires (prédictible), négociée avec les différents acteurs (légitime), transparente (minimiser les comportements déviants)
- L'agence en charge de la stabilisation doit bénéficier
 - D'un accès flexible à des ressources financières suffisantes
 - De capacités d'expertise importantes pour adapter sans cesse les niveaux d'intervention à l'environnement national et international en permanente évolution (éviter la rigidité)
- La stabilisation doit être le fruit d'une collaboration public/privé, la contractualisation pour le stockage public peut permettre de minimiser les coûts et les effets d'éviction



En conclusion, il faudrait...

- Reconnaître les caractéristiques particulières des produits agricoles du point de vue de (i) leur rôle clé dans l'alimentation (quantité et qualité), (ii) de la difficulté de l'autorégulation des marchés (instabilité), (iii) de leur place prépondérante dans les économies les plus pauvres
- Reconnaître la nécessité de politiques agricoles ambitieuses pour les pays les plus pauvres pour sortir des phénomènes de « trappe à pauvreté » pour développer leur capacité à se nourrir eux-mêmes
- Reconnaître également, pour les pays les plus riches, la nécessité de l'intervention publique pour réduire les coûts liés au mauvais fonctionnement des marchés (défaillance de coordination) et tenir compte des externalités



En conclusion, il faudrait...

- Changer de philosophie et renégocier les accords de l'OMC à partir de ce constat
 - L'intervention directe de l'État sur les marchés comme un instrument à utiliser dans une combinaison d'instrument
 - Il est nécessaire de ne pas pratiquer du « dumping » international et surtout de ne pas envahir les marchés des pays les plus pauvres. Des solutions existent : pas d'exportation sur les produits soutenus
 - Pour éviter la surproduction, il faut soit
 - ajuster le niveau d'intervention en permanence
 - associer la garantie de prix *minima* à des quantités (contractualisation de l'État avec les OP)

