

Hausse des prix
et sécurité
alimentaire
mondiale

Les ruptures nécessaires

Benoit Daviron

Menaçant la sécurité alimentaire, les récentes hausses des prix alimentaires sur les marchés internationaux ont amené nombre de chercheurs, de politiques, d'ONG à les analyser afin d'y faire face. La plupart des analystes parlent de flambées, qu'ils caractérisent en termes de volatilité des prix. Cette caractérisation les conduit à promouvoir des mesures – libéralisation des marchés, instruments privés de gestion du risque, filets de sécurité –, qui montrent leurs limites depuis presque trente ans.

Certes il existe une volatilité des prix inhérente aux produits agricoles, qui a été aggravée par les politiques commerciales et la spéculation. Mais, depuis 2005, se dessine une tendance persistante à la hausse des prix alimentaires, qui évolue parfois en flambées. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces flambées : l'absence de stockage coordonné ; un investissement agricole insuffisant et inadapté ; la raréfaction des ressources ; la demande croissante du secteur des agrocarburants et des pays émergents.

Resituer ces flambées dans une tendance à la hausse ouvre de nouvelles pistes d'action nationale et mondiale qui rompent avec la vision qui prédomine aujourd'hui : fonder les règles du commerce international sur la sécurité alimentaire, coordonner les politiques de stockage à l'échelle mondiale, investir dans une agriculture écologique, et limiter la croissance de la demande de produits agricoles.

Depuis 2006, les marchés internationaux de produits alimentaires ont connu deux flambées. La première a été enrayée par la crise économique et financière de 2008. La seconde, commencée en 2010, est encore en cours. Ces flambées menacent la sécurité alimentaire en se traduisant, dans les pays déficitaires, par un renchérissement du coût des importations et, un peu partout dans le monde, par une hausse des prix à la consommation.

Volatilité mais surtout hausse des prix

Ces flambées ont généré un grand nombre de débats, de travaux et d'initiatives de chercheurs, d'ONG, et bien sûr de gouvernements. Selon

l'interprétation la plus fréquente, l'évolution récente des prix des produits alimentaires relève de la volatilité des prix, considérée comme une caractéristique structurelle des marchés agricoles. En effet, l'offre, soumise à des variations brutales dues aux phénomènes naturels, doit s'équilibrer avec une demande qui dépend peu du prix (faiblement élastique). D'où d'importantes variations de prix pour y parvenir. Toutefois, la volatilité des prix internationaux a récemment pris une ampleur problématique. Deux causes sont avancées : l'une, controversée, la spéculation ; l'autre reconnue, en particulier pour le marché du riz, les mesures commerciales restrictives (essentiellement des interdictions d'exporter).

perspective

Avec *Perspective*, le Cirad ouvre un espace d'expression de nouvelles pistes de réflexion et d'action, fondées sur des travaux de recherche et sur l'expertise, sans pour autant présenter une position institutionnelle.

Soutenu par des aides publiques massives, le développement accéléré du secteur des agrocarburants est devenu un des principaux facteurs de hausse.

Cette caractérisation des flambées en termes de volatilité a été notamment utilisée dans le rapport préparé en 2011 pour le G20 par dix organisations internationales. Malgré un diagnostic centré sur la hausse des prix, sur ses déterminants et ses conséquences, le rapport n'avance que des solutions pour traiter de la volatilité. Il ne s'écarte guère du « paquet » d'options politiques défini au milieu des années 1980 par l'OCDE et la Banque mondiale et promu avec continuité et insistance malgré des résultats pour le moins mitigés : libéralisation, instruments privés de gestion du risque (prix, climat), filets de sécurité sociaux. Ces solutions étaient proposées hier parce que les prix étaient trop bas. Elles sont proposées aujourd'hui parce qu'ils sont trop hauts. Toujours pour lutter contre la volatilité des prix.

Toutefois d'autres études montrent que la situation des prix sur les marchés agricoles internationaux est d'une nouvelle nature. Depuis 2005, des pressions à la hausse entraînent à la fois une montée tendancielle des prix et un accroissement de la volatilité. En atteste le fait que, même au cœur de la crise économique de 2008, la pire depuis la seconde guerre mondiale, les prix des produits alimentaires ne sont pas revenus à leur niveau d'avant 2005. Il convient donc d'analyser l'évolution des prix internationaux des produits alimentaires dans une perspective plus large que la seule volatilité.

Le monde arrive à la fin d'une longue période de surproduction structurelle, surproduction fondée sur une consommation massive de ressources naturelles bon marché.

Des causes impliquant le long terme

Pour certains analystes (Timmer, 2010 ; Abbot, 2008), l'évolution des prix témoigne de l'existence de crises alimentaires périodiques (tous les 20 à 30 ans) dues à la dynamique des politiques publiques d'incitation à la production ou à la consommation, alimentaire et non alimentaire, des produits agricoles.

En ce qui concerne l'offre, une période de prix élevés conduit les gouvernements à favoriser la recherche et l'investissement afin d'augmenter la production – des politiques qui provoqueront une baisse des prix quelques années plus tard. La période de prix faibles diminue alors l'intérêt des gouvernements, ce qui se traduit par un déclin du soutien public – une situation qui persiste jusqu'à ce que l'offre soit si faible qu'elle entraîne une hausse des prix. Et le cycle recommence. Effectivement, de la fin des années 70 au milieu des années 90, dans un contexte de restriction des aides publiques à l'agriculture,

la croissance du capital agricole s'est ralentie pour se stabiliser à un niveau faible. Plusieurs régions développées – Amérique du Nord entre 1985 et 1989, Europe entre 1990 et 2004 – ont même connu un processus de décapitalisation de l'agriculture. Ce ralentissement de la croissance de l'investissement a également touché le financement de la recherche agricole ainsi que l'aide financière accordée par les pays de l'OCDE aux agricultures des pays en développement.

En ce qui concerne la demande, les périodes de bas prix incitent les pouvoirs publics, en lien avec des opérateurs privés, à prospecter et à créer de nouveaux débouchés (alimentation animale, aide alimentaire, substituts au sucre, agrocarburants...). Conçus comme des solutions de court terme, ces débouchés se pérennisent dans la plupart des cas et contribuent à la hausse des prix. En témoigne le secteur des agrocarburants. Fortement soutenu par des aides publiques massives – subventions et exonérations de taxes (8 milliards de dollars aux États-Unis et 7 milliards d'euros dans l'Union européenne, en 2009) ; incorporation obligatoire dans l'essence –, le développement accéléré de ce secteur est devenu un des principaux facteurs de hausse.

Pour d'autres analystes, les flambées actuelles des prix annoncent la fin d'une croissance sans précédent dans l'histoire de la production agricole et une situation de pénurie sur les marchés agricoles. Le monde arrive à la fin d'une longue période de surproduction structurelle sur les marchés internationaux, surproduction fondée sur une consommation massive de ressources naturelles bon marché : pétrole, eau, biodiversité, phosphate, terres, etc.

Parallèlement à la raréfaction des ressources pour la production alimentaire, de nouvelles demandes de biomasse se font jour pour le transport, le chauffage et l'habitat. Les agrocarburants constituent la partie la plus visible de ce mouvement. Dans les sociétés industrialisées dépendant des combustibles fossiles, l'exploitation de la biomasse s'était progressivement réduite à la seule fourniture de nourriture. Cette disparition de l'utilisation des terres à des fins non alimentaires marque un changement radical au regard de l'histoire de l'humanité. L'épuisement possible des réserves de combustibles fossiles et la nécessité d'en limiter la consommation face au changement climatique placent les sociétés industrialisées devant une nouvelle réalité.

Renouveler les cadres d'analyse et repenser les modalités de l'action collective.

La pression à la hausse des prix alimentaires sur les marchés internationaux et la diversité et les causes qui la sous-tendent marquent l'entrée dans une nouvelle ère. Pour assurer la sécurité alimentaire dans le monde, les cadres d'analyse doivent être renouvelés et les modalités de l'action collective repensées. Des ruptures sont nécessaires ; d'où la nécessité de mener les débats sur de nouvelles bases.

Fonder les règles du commerce sur la sécurité alimentaire

La crise des prix des produits alimentaires a miné ce qui restait des négociations du Cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les discussions qui se tiennent à Genève cherchent, sans succès à ce jour, à sauver ce qui pourrait l'être des négociations. Certains États membres doutent qu'un programme de négociation approuvé en 2001 soit encore adapté à un monde qui a connu tant de changements. En effet, les négociations commerciales sur l'agriculture ont été lancées dans un contexte de surproduction structurelle. L'objectif premier était de résoudre les conflits commerciaux entre pays exportateurs en créant les conditions d'une concurrence loyale et en garantissant à ces pays un accès au marché des pays importateurs. Or, dans un contexte de prix élevés, cette préférence en faveur des pays exportateurs n'est plus acceptable, notamment pour les pays importateurs. Pour ces pays, la sécurité alimentaire doit occuper une place centrale dans la définition des règles du commerce international.

Deux propositions pourraient être débattues. La première est que les règles multilatérales prennent davantage en compte l'hétérogénéité des pays et répondent aux priorités des pays pauvres. La seconde porte sur les modalités d'utilisation des restrictions à l'exportation permettant de garantir à la fois l'approvisionnement des pays importateurs et la stabilité des prix dans les pays exportateurs ou pouvant de le devenir.

Coordonner les politiques nationales de stockage

L'histoire nous apprend qu'un niveau de stock élevé permet de stabiliser les prix, ce qui n'a été historiquement possible que quand un pays a pris en charge l'essentiel du stockage. Sur le

marché des céréales, les États-Unis l'ont fait dans les années 1960 et au début des années 1980, puis la Chine, à la fin des années 1990. Aujourd'hui plus aucun pays ne joue ce rôle de stockeur central. Le maintien d'un niveau minimal de stock devient donc un problème d'action collective internationale.

Des accords internationaux ont existé par le passé, tel l'Accord international sur le blé. Ils visaient à soutenir les prix, défendant ainsi les intérêts des pays exportateurs. L'objectif aujourd'hui serait d'éviter les flambées en disposant de stocks où puiser quand les prix s'envolent.

Une proposition pourrait être débattue : répartir le stockage dans chaque pays et coordonner les stocks nationaux à l'échelle internationale. Cela permettrait aux pays, qu'ils soient importateurs ou exportateurs, de disposer d'aliments à proximité de leurs consommateurs, et aussi de partager la prise en charge du stockage.

Investir dans la transition vers une agriculture écologique

Le Rapport 2008 sur le développement dans le monde de la Banque mondiale avait souligné l'urgence d'investir dans l'agriculture pour lutter contre la pauvreté. Depuis, les hausses successives des prix des denrées alimentaires ont démontré que l'investissement dans l'agriculture était tout aussi essentiel pour garantir la sécurité alimentaire dans le monde. Toutefois, ce constat ne doit pas faire de la croissance à court terme de la production agricole mondiale la première et unique priorité de l'investissement public.

L'objectif est désormais de favoriser la transition vers des modèles de production plus résilients et plus écologiques qui assurent un niveau de production nécessaire à la sécurité alimentaire sur le long terme (Agrimonde). Il existe des systèmes de production agricole pouvant s'adapter à des contraintes écologiques croissantes : l'intensification durable de la production agricole, prônée par la FAO ; ou encore l'agroécologie, adaptée aux exploitants pauvres n'ayant pas accès aux intrants et au crédit. De tels systèmes de production s'accompagnent d'une diversification de la production, et donc d'une meilleure résistance aux chocs biologiques, climatiques et économiques.

Cette transition exige des investissements : dans la recherche pour connaître les processus

Prendre davantage en compte l'hétérogénéité des pays.

Ralentir la croissance de la consommation de produits animaux.

Quelques mots sur...

Benoit Daviron est chercheur en économie politique au Cirad, UMR Moisa (Marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs, <http://umr-moisa.cirad.fr/>). Il a été chercheur visitant au département d'économie agricole de l'université de Berkeley, et responsable de l'économie et des sciences sociales au Cirad. Son travail porte sur les échanges internationaux de produits agricoles et les politiques agricoles des pays en développement.

benoit.daviron@cirad.fr

et mettre au point des itinéraires techniques ; dans la formation pour l'apprentissage des nouvelles techniques ; et aussi pour aider financièrement les agriculteurs pendant la phase de transition.

Limiter la croissance de la demande de produits agricoles

Face à une croissance de la production de plus en plus contrainte, la demande, elle, semble sans limite et n'est jamais remise en question. Pourtant, face à une hausse des prix durable résultant notamment de la raréfaction des ressources, infléchir la demande des pays développés et des pays émergents devient inévitable. Trois pistes d'action collective peuvent être discutées.

La première est de limiter l'utilisation des denrées agricoles pour la production d'agrocarburants. Dans un premier temps, il serait facile de renoncer aux mesures qui obligent à incorporer des agrocarburants dans les carburants, ainsi qu'au soutien financier apporté à ce secteur. Dans l'avenir, d'autres mesures pourraient être envisagées, comme la taxation. En effet, plusieurs études soulignent que, compte tenu de la hausse du prix du pétrole et des économies d'échelle, la production d'agrocarburants sera bientôt compétitive sans le soutien des pouvoirs publics. Sa taxation deviendra alors nécessaire pour limiter la hausse des prix sur le marché international des produits alimentaires.

La deuxième piste est de réduire les pertes. Les pertes interviennent tout au long de la filière : du producteur au consommateur, en passant par les transformateurs, les distributeurs et les restaurateurs. Réduire les pertes suppose de faire évoluer les technologies utilisées par les entreprises, ainsi que certaines réglementations sanitaires.

La troisième piste est de diminuer la consommation de produits animaux, ou au moins de ralentir sa croissance. En effet, la consommation de produits animaux peut s'accompagner de certains problèmes : augmentation de la surcharge pondérale et de l'obésité, ce qui engendre de coûteux problèmes de santé publique ; pollution des nappes phréatiques ; émission de gaz à effet de serre ; concurrence indirecte de l'alimentation humaine par l'alimentation animale.

Il est urgent de débattre, dans un esprit pragmatique, pour engager ces ruptures en mettant l'accent sur la sécurité alimentaire. De nombreuses arènes peuvent être mobilisées pour porter ces débats. Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale pourrait les coordonner, en abordant à la fois les questions commerciales, sociales et techniques, aujourd'hui traitées de manière segmentée dans des institutions spécialisées (PAM, OMC, FAO...). Mais le débat doit être aussi porté au niveau national et local. Le choix des modèles de consommation ou du type d'agriculture concerne tous les citoyens. ■

Ce numéro de *Perspective* propose une lecture du rapport « Volatilité des prix et sécurité alimentaire », réalisé par le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (High Level Panel of Experts, HLPE) sur la sécurité alimentaire et la nutrition. Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante : <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/rapport-1-volatilite-des-prix/fr/>

Ce groupe d'experts a été créé en 2009 par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) pour le conseiller. En octobre 2010, le

CSA a demandé au groupe d'experts d'établir un rapport sur la volatilité des prix. Ce rapport a été préparé au printemps 2011 par une équipe *ad hoc* composée de Benoit Daviron (Cirad, chef d'équipe), Nango Dembélé (Michigan State University), Sophia Murphy (Institute for Agriculture and Trade Policy, IATP) et Shahidur Rashid (International Food Policy Research Institute, IFPRI). Il a été présenté, en octobre 2011, lors de la 37^e session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale.

 **cirad**
LA RECHERCHE AGRONOMIQUE
POUR LE DÉVELOPPEMENT
42, rue Scheffer
75116 Paris . France
www.cirad.fr

perspective

Directeur de la publication :
Patrick Caron, directeur général
délégué à la recherche et à la stratégie

Coordination : Corinne Cohen,
délégation à l'information scientifique
et technique

Conception graphique/réalisation :
Patricia Doucet, délégation
à la communication

EN SAVOIR PLUS

Abbott P., Hurt C. & Tyner W., 2008. What's driving food prices? 80 Oak Brook, IL. Farm Foundation.

FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTF, 2011. Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses 68 Rome: FAO.

Paillard S., Treyer S., Dorin, B., 2010. Agrimonde. Scénarios et défis pour nourrir le monde en 2050. Quae. 295 p.

Timmer P., 2010. Reflections on food crises past. Food Policy 35, 1-11.

Standing Committee on Agricultural Research, 2011. The 3rd SCAR Foresight Exercise: Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world. 149 Brussels European Commission.