



Volatilité des prix alimentaires : la guerre des analyses

Les prix des produits agricoles ont toujours été soumis à des fluctuations dans le temps et entre les régions du monde, qui prennent parfois des dimensions excessives, pénalisant l'activité agricole et la consommation alimentaire, ce qui a amené les décideurs politiques à tester de nombreux instruments de régulation. Entre les années 1930 et 1980, plus de quarante conventions internationales sur des matières premières ont été négociées, dont une série d'accords sur le blé, afin de réguler la quantité et les prix entre les grands exportateurs et importateurs mondiaux. Dans de nombreux pays en développement, l'encadrement des prix et la protection des marchés domestiques ont également été des éléments clés des stratégies d'autosuffisance mises en place à leur indépendance. Cependant, dans le milieu des années 80, les prescriptions économiques ont radicalement évolué, en faveur de la libéralisation et de la dérégulation des marchés, et sont depuis restées prédominantes. Malgré la faiblesse des cours mondiaux de matières premières agricoles, tombés en deçà des coûts de production de pratiquement tous les producteurs, les prix ont connu une période de relative stabilité sur les marchés internationaux jusqu'aux événements récents.

Les hausses brutales des prix agricoles et alimentaires de 2007/08 et de 2010/11 ont entraîné des coûts énormes pour les populations et les pays en développement et ont relancé les débats sur les besoins de régulation des marchés afin d'assurer la sécurité alimentaire mondiale. De nombreux travaux de recherche et de plaidoyers ont été produits sur le sujet, afin notamment d'alimenter ou influencer les sommets du G20 et du Comité de la sécurité alimentaire mondiale des Nations unies (CSA, plateforme des Nations unies qui rassemble des gouvernements, institutions de recherche agricole, institutions internationales et organisations de la société civile en vue d'examiner et de suivre les politiques relatives à la sécurité alimentaire mondiale), dont les agendas se sont focalisés en 2011 sur l'épineuse question de la volatilité des prix.

Face à cette multitude d'écrits, de positionnements et de négociations, ce bulletin de synthèse cherche à faire le point sur les débats qui ont marqué l'actualité cette année et d'ouvrir les réflexions sur l'impact de la hausse des prix en Afrique, notamment pour les producteurs.

1. Crise mondiale des prix : de l'analyse des causes à la définition des instruments

L'analyse des causes de la hausse brutale des prix des produits alimentaires en 2007/08 a été largement documentée, mettant en avant une multitude de facteurs concomitants : l'augmentation de la demande mondiale (liée à l'accroissement démographique et à la concurrence des agrocarburants), les chocs sur l'offre (catastrophes naturelles et baisse des niveaux de stocks de céréales), la hausse du prix du pétrole, la dépréciation du dollar et l'augmentation des transactions financières sur les marchés de dérivés de produits agricoles. **R1** Le tout amplifié par les réactions de panique des acteurs sur les marchés tels que la « course » aux importations pour certains pays et les interdictions d'exportation dans d'autres.

Cependant, il n'existe pas de consensus sur le poids de ces différents facteurs dans la hausse brutale des prix des produits alimentaires et certains d'entre eux font l'objet d'importantes controverses, comme l'impact des agrocarburants et de la spéculation sur les marchés financiers.

Les types de remèdes préconisés reflètent à ce titre les idéologies sous-jacentes, qui transparaissent selon que l'accent soit mis sur les causes à caractère exceptionnel et exogène

(telles les catastrophes climatiques) ou au contraire endogène, c'est à dire liées au comportement des acteurs sur les marchés. Les analystes qui mettent en avant les causes exogènes préconisent généralement une plus forte intégration des marchés, afin de permettre au secteur privé de jouer pleinement son rôle, couplée à des mécanismes d'assurance et de gestion du risque. Les événements de 2007/08 peuvent être alors analysés comme une crise de transition, reflétant le fait que le processus de libéralisation et d'intégration demeure incomplet. Ceux qui pointent les causes endogènes (comme l'obligation des producteurs à décider de leurs niveaux de production sans avoir connaissance de l'état du marché au moment de la vente) envisagent en revanche des interventions publiques visant à gérer l'offre, à segmenter le marché ou à assurer une meilleure régulation commerciale. La crise est alors interprétée comme l'évidence de la non viabilité du processus de libéralisation et révèle dans cette optique la pertinence des choix opérés par un certain nombre de pays (comme la Chine ou l'Inde) de déconnecter leurs prix domestiques des prix internationaux. **R6**

2. Limiter les chocs de prix ou gérer leurs impacts : état des débats sur les instruments mobilisables

A. Améliorer le fonctionnement des marchés

Un consensus sur la nécessité d'accroître la transparence...Il est largement admis que le faible niveau des réserves mondiales de céréales¹ a contribué à l'envolée des prix sur les marchés internationaux. Cependant, l'estimation précise du niveau des stocks s'avère une tâche difficile, les stocks étant éparpillés entre les acteurs des filières agricoles et les informations sur les réserves restent particulièrement sensibles au plan commercial ou politique.

Un large consensus existe aujourd'hui sur la nécessité de disposer d'une meilleure information concernant le niveau réel des stocks mondiaux. Ce consensus est reflété dans le *Plan d'action sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture*, adopté par les ministres de l'agriculture du G20 en juin 2011, qui souligne « la nécessité d'améliorer la qualité, la fiabilité, l'exactitude, la ponctualité et la comparabilité des données sur les marchés agricoles (production, consommation et stocks) ». En lançant le *Système d'information sur les marchés agricoles* (Agricultural Market Information System - AMIS), qui regroupe les membres du G20, l'Espagne et 7 pays clés pour les marchés agricoles internationaux du blé, du maïs, du soja et du riz, les pays du G20 souhaitent encourager les principaux acteurs des marchés agroalimentaires à améliorer et partager leurs données, afin d'éviter de nouvelles réactions de panique sur les marchés. Adossé au nouveau système d'information, un Forum de réaction rapide est chargé de débattre des politiques nationales touchant les marchés agricoles internationaux. **R2**

Cependant, un certain nombre de questions font l'objet de controverses, notamment le caractère volontaire de la coopération du secteur privé au sein de cette initiative. Depuis l'abandon des systèmes publics de stockage et de commercialisation dans de nombreux pays, les connaissances relatives à la disponibilité et la localisation des principales productions alimentaires dans le monde sont concentrées dans les mains d'un petit nombre d'acteurs du secteur privé, qui maintiennent ces informations secrètes. Considérant la sécurité alimentaire comme une priorité, le rapport du Groupe d'experts de haut niveau (High Level Panel of Experts - HLPE) propose la mise en place « d'une forme de déclaration obligatoire concernant les stocks, équivalent au système de *reporting* créé dans le secteur bancaire après la crise financière ». Cependant, les négociations du CSA pas plus que celles du G20 n'ont abouti à un plus fort encadrement du secteur privé. **R4**

... mais un profond désaccord sur le maintien d'un niveau minimum de stocks De nombreux acteurs, dont le HLPE, considèrent que l'amélioration de l'information ne peut représenter qu'une première étape vers l'organisation pratique d'un niveau minimum de stocks mondiaux afin d'éviter les

envolées brutales de prix. Ce point fait pourtant l'objet de fortes oppositions entre les experts.

D'un côté les institutions internationales, dans leur rapport au G20, considèrent que « *les accords internationaux de matières premières, qui prévoyaient des contrôles de l'offre ou des stocks pour stabiliser les prix [ont eu] un succès limité dans la réduction de la volatilité des prix* ». Elles soulignent que les politiques de stockage s'avèrent coûteuses et sont vulnérables aux attaques spéculatives. Cet avis est largement partagé par les dirigeants des pays du G20, qui ont écarté cette option du plan d'action. **R1**

Les experts du HLPE considèrent pour leur part qu'une certaine forme de coopération est la seule solution pour partager le fardeau des stockages au niveau mondial. Par opposition aux anciens accords sur les matières premières, qui ont été conçus avant tout comme des instruments permettant de soutenir les prix pour les pays exportateurs, le HLPE considère qu'aujourd'hui « *la coopération internationale devrait être conçue en termes de droits et d'obligations, du point de vue du consommateur, afin d'éviter des hausses brutales de prix* ». **R4** Lin (2008) proposait également la conclusion d'un accord, sous l'égide des Nations unies, à travers lequel chaque pays s'engagerait à maintenir un certain niveau de réserves publiques de céréales. Enfin, pour de nombreuses organisations de la société civile (OSC), les pays du G20 représentant plus de 80 % de la production et des exportations de céréales, ils doivent assumer leur responsabilité en terme de stockage, afin d'éviter de faire porter le fardeau de la volatilité des prix aux pays et populations les plus pauvres.

En l'absence d'un tel système coordonné au niveau global, de nombreux pays en développement reconstituent actuellement des stocks dans l'objectif de réguler l'offre et d'atténuer les fluctuations des prix sur les marchés domestiques. Sur ce point encore, les divisions sont extrêmement fortes. Dans le rapport inter-agence des Nations unies (appelé par la suite rapport des OI), les stocks de régulation sont associés à des monopoles publics ou à des contrôles stricts sur le commerce. La faible prévisibilité de l'intervention publique sur les marchés est jugée comme portant atteinte aux activités privées de stockage et de commerce. De leur côté, si les OSC reconnaissent l'échec de nombreuses expériences, elles recommandent l'expérimentation de nouveaux outils d'intervention tels que le warrantage ou le recours aux marchés à terme pour améliorer le fonctionnement des réserves alimentaires, ainsi que la détermination de règles claires et partagées avec le secteur privé pour en limiter les externalités négatives. Les négociations du G20 ont finalement éludé le sujet, pendant que le rapport final du CSA appelle à de plus amples recherches sur l'efficacité et les contraintes des stocks de régulation, sans en recommander l'usage. **R8**

¹ En 2007, les stocks mondiaux de céréales ont chuté à 16,5 % de la consommation mondiale, soit leur plus bas niveau depuis 1973

B. Influencer les fondamentaux du marché

Augmenter l'offre : nouvelle révolution verte ou agro-écologie ? Selon la FAO, la production agricole devrait au moins doubler pour nourrir l'ensemble de la population qui atteindra, selon les projections les plus probables, 9 milliards d'individus en 2050. Cette tendance est à elle seule suffisante pour exercer une forte pression sur les prix des matières premières, mais elle est exacerbée par d'autres facteurs comme la consommation croissante d'agrocarburants ou la demande accrue en protéines animales. Ces mêmes facteurs exercent une pression croissante sur les ressources naturelles telles que la terre et l'eau, déjà fragilisées par les changements climatiques en cours.

Face à ce constat, la nécessité d'investir dans l'agriculture pour limiter les tensions entre l'offre et la demande n'est contestée par personne, mais les positions restent partagées quant à la nature des investissements à mettre en œuvre. Sur la scène internationale, les partisans d'une nouvelle « révolution verte » pour l'Afrique et d'une intensification agricole sur le modèle des agricultures industrielles, souvent associées à l'utilisation de biotechnologies, s'opposent aux promoteurs de l'agro-écologie. Pour ces derniers, la crise alimentaire doit être saisie comme une opportunité pour entamer une véritable transition vers des modèles agricoles durables, au service d'une agriculture familiale plus résiliente aux changements climatiques (Bulletin de synthèse n°2 Agro-écologie, où en est-on ?).

Ces oppositions se retrouvent dès lors dans le soutien aux programmes de recherche. Alors que les décideurs du G20 lancent une « Initiative internationale de recherche pour l'amélioration du blé », une partie de la société civile dénonce la main mise des industries agro-alimentaires sur la recherche agronomique. En réaction aux conclusions du G20 agricole, l'organisation Attac (Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne) estime que la concentration des efforts sur la recherche sur le génome du blé « revient à favoriser les intérêts de l'agro-industrie et des

C. Faire évoluer les règles du commerce international

Un consensus sur l'effet néfaste des restrictions à l'exportation... Les événements de 2007/08 ont introduit une méfiance de nombreux pays vis à vis du système commercial international. Certains ont subi une hausse importante de leur facture d'importation, voire n'ont pas pu s'approvisionner sur le marché mondial, faute d'avoir les devises suffisantes. Les restrictions aux exportations de riz mises en place par plusieurs pays dans l'objectif de protéger leurs marchés intérieurs ont considérablement amplifié la flambée du prix international, pénalisant ainsi les pays importateurs.

La plupart des experts s'accordent à dire que les restrictions aux exportations doivent être limitées ou fortement encadrées. Le rapport des OI comme les experts du HLPE proposent de les limiter à une utilisation en cas de situation objective d'urgence et d'obliger les pays à une notification à l'avance. Cependant, les décideurs politiques estiment qu'une négociation à l'OMC sur le sujet aurait peu de chance d'aboutir ou même d'être appliquée en

multinationales d'OGM au détriment de l'autonomie des paysans ». Le Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest (Roppa) appelle de son côté à une plus grande souveraineté de la recherche, par le développement de « pôles de recherche participative » intégrés dans les dispositifs nationaux. **R9**

Ou infléchir la demande : limiter la consommation d'agrocarburants Du côté de la demande, la question des agrocarburants reste au cœur des débats, bien qu'aucun expert (ou presque) ne conteste aujourd'hui le rôle de la production d'éthanol et de biodiesel dans la crise alimentaires, leur production ayant été multipliée respectivement par quatre et dix entre 2000 et 2009. La société civile dénonce par ailleurs le rôle de la production d'agrocarburants dans l'accélération du phénomène d'accaparement des terres dans les pays du Sud.

En conséquence, les experts des Nations Unies, du HLPE et de la société civile appellent donc quasi-unanimement à abandonner les politiques de soutien à la production et les mandats de consommation d'agrocarburants (ou à les rendre flexibles, en fonction des besoins alimentaires) afin de réduire la compétition entre le carburant et la nourriture. Le HLPE appelle même à mettre en place un système de taxation pour contenir l'augmentation de la production d'agrocarburants, si la hausse des prix du pétrole rend la production d'agrocarburants solvable dans le moyen terme.

Mais en dépit de ce relatif consensus des experts, les décisions prises par les décideurs du G20 comme du CSA insistent sur la nécessité de poursuivre les études sur la relation entre agrocarburants et alimentation, plutôt que sur la nécessité d'éliminer les incitations fiscales et les subventions à la filière. En réaction au plan d'action du G20 agricole, Olivier de Schutter, Rapporteur spécial des Nations unies pour le droit à l'alimentation exprimait son désarroi face à cette décision, qui montre selon lui à quel point « *les intérêts commerciaux peuvent l'emporter sur le souci de la sécurité alimentaire* ». **R2 R3**

cas de crise alimentaire. Seuls les « *aliments achetés à des fins humanitaires et non commerciales par le PAM* » ont donc fait l'objet d'un accord pour la levée des restrictions aux exportations dans le cadre du G20 agricole, ce qui a d'ailleurs été repris dans le rapport final du CSA. **R2**

... mais de profondes divergences sur la question du libre-échange Cette question mise à part, les acteurs restent profondément divisés sur l'avenir et la direction que doivent prendre les négociations commerciales internationales pour assurer la sécurité alimentaire. S'opposent les partisans d'une régulation des marchés agricoles au niveau national (ou régional) et ceux appelant à une plus grande ouverture au marché international.

Le rapport des OI, repris par les dirigeants du G20, appelle à la conclusion du cycle de Doha et à poursuivre la libéralisation et l'intégration des marchés. Le commerce international est considéré dans cette optique comme la méthode la plus efficace

et la moins coûteuse pour lisser les variations interannuelles de la production domestique, et donc de stabiliser les prix. **R1 R2** À l'opposé, les experts du HLPE appellent à reconsidérer radicalement l'orientation des négociations internationales, conçues et réalisées jusqu'ici dans le cadre d'une surproduction structurelle. La hausse des prix internationaux des produits alimentaires et la rupture des négociations de Doha ouvrent selon eux « *la possibilité d'un nouveau projet dans lequel la confiance sur les marchés internationaux ne serait pas basée sur le libre-échange sans restriction* ». **R4**

Dans la même ligne, les OSC représentées au CSA appellent à relancer les négociations multilatérales dans un objectif de

réalisation du Droit à l'alimentation. Elles mettent particulièrement en avant le principe de souveraineté alimentaire, et le droit pour les pays importateurs de produits alimentaires à protéger leurs agricultures. Sur ce sujet, la société civile estime que le recours à des instruments de contrôle aux frontières, notamment l'utilisation de taxes variables à l'exportation et à l'importation ou la mise en place de mesures de sauvegarde, représentent un moyen efficace et peu coûteux pour protéger les marchés domestiques contre les fluctuations excessives des prix internationaux. **R6** La décision du CSA de reprendre la position du G20, sans plus de débat, provoquera sur ce point une rupture des négociations.

Au CSA, la société civile quitte la table des négociations sur la volatilité des prix

Alors que de nombreuses OSC questionnaient la légitimité ou la motivation du G20 à traiter efficacement des questions de volatilité des prix agricoles, elles fondaient davantage d'espérances sur les négociations au sein du Comité de la sécurité alimentaire (CSA) des Nations unies.

Pourtant, les représentants des OSC ont finalement quitté les négociations finales de la table ronde organisée sur ce thème afin de protester contre la marginalisation systématique de leur participation, bien qu'elles en aient respecté les procédures de consultation. Selon les représentants des OSC, leurs propositions sur les questions centrales du commerce international, des agrocarburants et des réserves alimentaires (évoquées ci-dessus) n'ont été ni présentées ni discutées de manière satisfaisante pendant la table ronde.

Elles regrettent que la déclaration finale n'ait pas tenu compte des recommandations du HLPE pourtant mandaté par le CSA pour éclairer les négociations sur la volatilité des prix, et elles estiment que « *le CSA a été coopté par l'agenda du G20* », les décisions finales n'ayant servi qu'à « *renforcer le Plan d'action du G20, qui ne s'attaque pas aux causes profondes de la volatilité des prix alimentaires* » (*CSOs Disagree on Process of Negotiation on Food Price Volatility*: <http://cso4cfs.org>)

D. Réguler les marchés financiers

Un consensus sur le rôle des marchés à terme... Tous les experts reconnaissent le rôle crucial d'un certain niveau de spéculation pour assurer le bon fonctionnement des marchés à terme, sur lesquels les acquéreurs s'engagent à acheter à terme un produit dont le prix est fixé à l'avance (et inversement pour les vendeurs). Les arguments reposent sur la capacité des spéculateurs à : i) offrir une protection aux agriculteurs contre les baisses de prix au moment de la récolte et permettre aux transformateurs de se prémunir contre une soudaine hausse, en achetant et vendant les productions à terme ; ii) participer à la découverte des prix, les spéculateurs achetant, comme le gestionnaire d'un stock, lorsque les prix sont bas et vendant lorsqu'ils sont élevés ; iii) fournir de la liquidité aux marchés en effectuant des opérations d'achat et de vente chaque jour.

Cependant, le niveau de spéculation nécessaire au bon fonctionnement des marchés et, au-delà, le risque de déstabilisation que pourrait provoquer une spéculation excessive divise fortement les acteurs. Avec la montée en puissance des fonds indiciels sur les matières premières (c'est à dire des capitaux gérés par des acteurs financiers, qui les utilisent pour acheter à terme des contrats composés d'un panier de valeurs à terme)² et des fonds de couverture, le nombre de contrats à terme signés, sans connexion directe avec le marché réel, a en effet très fortement augmenté ces dix dernières années. L'équivalent de la récolte mondiale de blé d'une année entière

peut ainsi changer de mains dans une journée et ce, jour après jour.

... mais un désaccord sur le niveau de régulation à adopter Mais au-delà de ce constat, les économistes restent divisés sur la question de la connexion entre cet afflux de transactions sur les marchés financiers et l'augmentation du niveau des prix réels, et donc sur les mesures à mettre en œuvre.

Le rapport des OI recommande a minima l'amélioration de la transparence sur les marchés de dérivés de produits agricoles, notamment sur les marchés de gré à gré. Reconnaisant également l'absence de consensus, les experts du HLPE appellent à mettre en place des mesures de précaution pour encadrer ces marchés et limiter les interventions des acteurs non commerciaux. Mais ces recommandations sont loin d'être satisfaisantes pour Olivier de Schutter, auteur d'un rapport sur le sujet. Convaincu que la spéculation a considérablement amplifié les mouvements de prix, il appelle en effet à réformer en profondeur le commerce de produits dérivés en imposant des règles claires d'enregistrement des transactions, en renforçant les autorités de tutelles et en limitant l'accès aux marchés à terme des matières premières aux « *opérateurs authentiquement intéressés par les matières agricoles sous-jacentes des produits dérivés* ». **R7** Il est soutenu dans ce sens par la majorité des OSC, comme le mouvement international des paysans, Via Campesina, qui appelait en amont du G20 agricole à « *des mesures fortes pour interdire la spéculation sur les aliments comme les contrats à termes spéculatifs* ».

² L'argent investi dans les fonds indiciels a quintuplé entre 2005 et 2008 (passant de 46 à 250 milliards de dollars).

E. Soutenir les populations démunies face aux fortes variations de prix : un consensus sur la nécessité de filets de sécurité et de mesures d'urgence plus efficaces

Les hausses brutales des prix des denrées alimentaires réduisent drastiquement le pouvoir d'achat des consommateurs les plus pauvres. Parallèlement, les hausses des prix des intrants réduisent les revenus des petits producteurs, certains étant contraints de vendre leurs actifs productifs ou de mettre en danger leur état nutritionnel. Afin de sauver des vies sur le court terme et de limiter les impacts négatifs sur le long terme, les interventions permettant de procurer un filet de sécurité (qu'il soit de type social ou productif) aux populations vulnérables (distribution alimentaire, cash transfert et coupons alimentaires pour les consommateurs ou distribution d'engrais pour les producteurs) ne sont remises en question par aucun acteur.

Ce consensus est reflété dans le plan d'action du G20 agricole, qui soutient « *les initiatives visant à optimiser l'efficacité de la distribution de l'assistance alimentaire et à renforcer les chaînes d'approvisionnement face aux chocs de prix* ». R2 Cependant, certaines questions restent à ce jour en suspens, comme celle du financement sur le long terme de ces filets de sécurité, de la place respective des États et des instances des Nations unies (notamment du PAM) en cas de crise humanitaire, ou encore de

la durabilité des mesures de soutien à l'accès aux intrants pour les producteurs (comme les systèmes de coupons pour l'achat d'engrais à un prix subventionné). Sur ce dernier point, le rapport des OI pointe « le fardeau fiscal insoutenable » que peuvent entraîner ces mesures sur le long terme, ainsi que les dommages environnementaux potentiels, alors que de leur côté, les organisations paysannes appellent à un soutien sur le long terme permettant de faciliter l'accès aux intrants.

Au sein des débats sur les filets de sécurité, la question des stocks d'urgence dans les pays sujets à des crises alimentaires récurrentes a occupé une place importante dans les récentes négociations. Elle est cependant plus consensuelle que celle des stocks de régulation, puisqu'il s'agit avant tout d'améliorer l'efficacité de la réponse humanitaire en pré-positionnant l'aide alimentaire dans ces pays. Ainsi, la proposition du G20 de créer un projet pilote de « réserve humanitaire d'urgence » au niveau régional dans l'espace Cedeao n'a-t-elle pas rencontré d'oppositions majeures, même si un certain nombre d'acteurs appellent à une articulation avec d'autres types de réserves, notamment dans un objectif de régulation des prix. R2

F. Gérer le risque prix : un débat ouvert sur des nouveaux instruments, mais des questionnements sur leur faisabilité

Un des éléments marquants des négociations actuelles sur la volatilité des prix est l'accent mis sur le développement des outils de gestion du risque prix. Il s'agit pour les gouvernements, les négociants ou les producteurs de chercher à se couvrir contre les risques potentiels liés à la volatilité des prix, plutôt que de tenter de diminuer le phénomène. Les principaux instruments discutés recouvrent des outils d'assurance (couverture sur le marché financier, assurances climat ou récolte) et de régulation interprofessionnelle (lissage des prix internationaux à la production ou la consommation) ou encore l'inclusion d'outils de gestion du risque dans les instruments traditionnels de coopération. Outre des questionnements sur leur faisabilité technique et l'impact limité sur les petits agriculteurs, les principales critiques faites aux instruments de gestion du risque (notamment par la société civile), reposent sur le fait qu'ils ne s'attaquent précisément pas aux causes de la volatilité des prix.

Les outils d'assurance les plus discutés actuellement concernent l'utilisation d'options d'achat sur les marchés de dérivés ou l'utilisation des contrats à livraison différée, qui sont des engagements à livrer ou prendre livraison d'une marchandise à une date future et à un prix déterminé. Ces derniers ne sont pas des outils d'assurance au sens strict, mais ils permettent aux opérateurs de lisser les prix en réalisant une série d'achats à terme et d'améliorer la prévisibilité des coûts. Les options d'achat réservent, elles, le droit d'exercer ou non l'achat, mais ont un coût plus important. R5 Si des pays comme le Malawi, le Mexique ou le Ghana ont déjà utilisé de tels instruments, les principales critiques portent sur la difficulté d'accès aux outils financiers et aux informations nécessaires à leur bonne utilisation. Par ailleurs, le coût de la couverture est parfois jugé

prohibitif ou difficilement justifiable politiquement par rapport à d'autres mesures de lutte contre la volatilité. Enfin, selon Olivier de Schutter, « *pour espérer pouvoir bénéficier de ces instruments (...) les petits agriculteurs et les coopératives des pays en développement auraient besoin d'un renforcement considérable de leurs capacités. Tels qu'ils sont actuellement conçus, ces instruments financiers ne (leurs) seront tout simplement pas disponibles* ». R3

Sur la base du fonds de lissage développé sur la filière coton au Burkina Faso, Baris *et al* (2011) proposent une adaptation de l'instrument à certains produits alimentaires importés. Géré par l'interprofession du coton, le fonds de lissage sur le coton permet de soutenir les prix aux producteurs lorsque les cours mondiaux chutent en deçà d'un prix plancher, et il est abondé par les sociétés cotonnières lorsque le prix monte au-dessus d'un prix plafond. Dans le cas d'un produit alimentaire comme le riz, produit localement et importé, un fonds de lissage permettrait de réduire les risques des différents acteurs impliqués qui, s'ils ont des intérêts divergents (producteurs, usiniers, commerçants, importateurs), ont un intérêt commun à limiter les fluctuations erratiques des prix. R5

Enfin, le plan d'action du G20 ouvre des pistes pour développer des mécanismes contra-cycliques pour les pays vulnérables en cas de chocs externes. Parmi ces instruments, Baris *et al* (2011) mettent en avant les prêts dits « contra-cycliques ». Expérimentés par l'AFD, ils permettent aux pays emprunteurs de différer, en cas de crise, les échéances de remboursement d'un prêt, afin de consacrer les ressources budgétaires de l'État à des mesures d'urgence pour faire face à la hausse des coûts d'importation. Le déclencheur pourrait être l'indice FAO du prix

des produits alimentaires, l'évolution des revenus d'exportation d'un pays ou de sa facture d'importation, ou encore un indicateur composite. Cependant, pour libérer effectivement des ressources supplémentaires en cas de crise, il est nécessaire qu'une

proportion importante des prêts d'un pays soit contractée sous forme contra-cyclique, donc qu'un nombre important de banques de développement adoptent cet outil. **R5**

G. Un consensus sur le besoin de combiner les outils et de répondre façon différenciée selon les zones géographiques

Au-delà des oppositions et débats sur les types d'outils à privilégier, la grande majorité des acteurs reconnaissent qu'il n'existe pas de solution miracle pour prévenir, gérer ou diminuer la volatilité des prix. Il semble au contraire nécessaire d'adapter et de mixer les instruments, en fonction des caractéristiques nationales ou régionales et des produits ciblés. Dans son papier *Stabiliser les marchés : Différencier la réponse selon les marchés, Perspectives*, Galtier, encourage des interventions aux niveaux international et domestique, mais en apportant des réponses différenciées en fonction des zones géographiques, et évolutives dans le temps.

Dépassant les clivages idéologiques, les politiques de stabilisation des prix devraient selon lui être jugées avant tout en fonction de leurs capacités à « promouvoir un changement structurel », c'est à dire une modernisation de la production, dans le but d'exercer des effets d'entraînement sur le reste de l'économie. Ceci implique également que les dispositifs mis en place à un moment donné puissent être allégés puis supprimés à mesure que s'opère la transformation structurelle souhaitée, ce qui reste une gageure de toute intervention politique.

3. Des prix internationaux élevés et volatils : en quoi cette nouvelle donne affecte-t-elle les pays du Sud ? Focus sur l'Afrique de l'Ouest

La question de la transmission des prix mondiaux aux marchés domestiques est cruciale pour assurer des réponses adéquates dans les pays en développement. Dans quelles proportions les hausses se

sont-elles répercutées sur les marchés d'Afrique de l'Ouest ? À quelle rapidité ? Les réponses à ces questions ne sont pas simples tant les disparités observées sont liées aux contextes régionaux et locaux.

A. La transmission des prix internationaux sur les marchés ouest africains et la réponse des pays africains

La théorie voudrait que la volatilité dite « importée » des marchés internationaux ne se manifeste que dans la mesure où un pays est fortement connecté aux marchés mondiaux. A l'opposé, un pays enclavé, qui fait face à des coûts de transport et de commercialisation élevés et dont les aliments de base consommés ne sont pas commercialisés au niveau international, devrait essentiellement faire face à des sources internes de volatilité, et non subir celle des marchés internationaux.

(le Sénégal et la Mauritanie importent entre deux tiers et trois-quarts de leurs besoins céréaliers du marché international), alors que le Mali et le Burkina bénéficiaient d'une certaine « protection naturelle » – même si cet enclavement a renchéri le prix des céréales importées. Le Niger, dont les marchés sont largement influencés par ceux du Nigeria voisin, s'est trouvé dans une situation intermédiaire. **R10**

En étudiant le phénomène dans des pays d'Afrique de l'Ouest enclavés (Mali, Burkina Faso, Niger) et d'autres fortement ouverts aux marchés internationaux (Sénégal et Mauritanie), l'analyse de terrain réalisée par Blein *et al* (2008) nuance quelque peu la théorie. Les disparités observées dans les pays relèvent selon eux de la spécificité des contextes, telle que la dépendance des systèmes alimentaires à l'égard des importations, mais également les niveaux de production domestique ou la pratique spéculative des commerçants à un moment donné.

Pour faire face à cette situation, de nombreux pays ouest africains ont mis en place des plans de relance de la production vivrière à travers des programmes d'accès aux intrants. A l'image de l'initiative riz au Mali ou de la Goana au Sénégal, ces programmes visent à assurer à moyen terme une disponibilité céréalière suffisante et à diminuer la dépendance des pays aux importations de produits alimentaires, dans un objectif affiché d'autosuffisance alimentaire. Ils ont été jusqu'ici largement soutenus financièrement par la communauté des donateurs, soucieuse d'apporter une réponse à court terme à la crise. Cependant, de nombreux programmes de bailleurs de fonds arrivent aujourd'hui à leur terme, comme c'est le cas notamment de la « Facilité alimentaire » mise en place par l'Union européenne en 2009, et certains risquent de ne pas être reconduits, mettant en danger la pérennité de la reprise agricole sur le moyen terme.

Il semble qu'en 2008, le prix des céréales importées se soit ainsi largement répercuté sur les prix locaux de ces mêmes céréales (blé, riz) dans l'ensemble des pays, tandis que les prix internationaux se sont transmis, à des degrés divers, sur les prix des céréales traditionnelles. Les pays les plus touchés, du fait de leur forte dépendance aux importations, ont été les pays côtiers

B. Opportunités et risques de la hausse des prix pour les filières locales : un débat en cours

La hausse des prix sur les marchés domestiques des pays d'Afrique sub-saharienne provoque, si elle s'avère durable, un changement de contexte radical pour les producteurs agricoles et

alimentaires. Ces dernières décennies, les prix particulièrement bas des produits alimentaires importés ont exercé une concurrence déloyale et découragé les producteurs africains

engagés dans des productions alimentaires concurrentes. Les conséquences à long terme de ces choix politiques, favorisant l'approvisionnement des villes à faible coût pour assurer la paix sociale, a été de déconnecter la production agricole de la demande alimentaire, les populations des villes se tournant en partie vers le marché mondial. La soudaine hausse des prix des produits alimentaires pourrait donc renverser la tendance et créer des incitations importantes pour les producteurs, si ces évolutions sont soutenues par les politiques gouvernementales.

L'opportunité de la hausse des prix pour les producteurs doit être nuancée par d'autres éléments. Tout d'abord, la majorité des petits producteurs sont dépendants des marchés pour leur propre alimentation et se retrouvent « piégés » par la hausse brutale des prix alimentaires, cette fois en tant que consommateurs. Par ailleurs, seuls les producteurs qui disposaient de moyens de production suffisants (terres, équipements agricoles, accès aux intrants et au crédit, bonne insertion dans le marché, etc.) ont été en mesure de profiter de l'opportunité de la hausse des prix à court terme, pour investir dans la production. Les réponses inadéquates apportées aux paysans face aux crises alimentaires récentes ont parfois aggravé cette situation, contraignant certains à décapitaliser

leurs moyens de production et diminuant d'autant leurs capacités à augmenter leur production. Enfin, certains États ouest africains ont favorisé une forme d'agrobusiness pour relever le défi de la croissance rapide de l'offre, plutôt que sur la transformation et l'accompagnement des agricultures familiales. Une des manifestations les plus inquiétantes pour les producteurs est l'accélération des achats de terres à grande échelle, qui dépossèdent les paysans de leurs ressources productives. **R10**

Du côté de la consommation, la hausse des prix des produits importés pourrait également représenter une opportunité de (re)valoriser les produits traditionnels et les produits locaux transformés, permettant l'entame d'un cercle vertueux sur l'emploi, notamment des jeunes et des femmes. Cependant, peu d'efforts ont été consentis jusqu'ici pour prendre en charge l'aval de la production comme la conservation des produits, la transformation, l'élaboration de nouveaux produits adaptés aux contraintes et aux habitudes des ménages urbains. Par conséquent, le développement des filières de produits alimentaires locaux nécessite aujourd'hui un appui conséquent pour répondre à cette « nouvelle » demande des consommateurs urbains.

Les OP face à la volatilité

Alors que les prix mondiaux étaient relativement stables, les marchés domestiques ouest africains connaissent depuis une vingtaine d'années une volatilité structurelle, à la fois entre les saisons et d'une année à l'autre, ce qui décourage les investissements productifs et met en danger la sécurité alimentaire des ménages. Face à cette situation, les organisations de producteurs ont développé des stratégies combinant des instruments tels que le stockage de proximité, le développement d'outils de financement à leurs membres, des opérations de vente groupées, la participation à des bourses de céréales, etc. facilitant l'écoulement de la production³. Cependant, ces stratégies demeurent à des échelles locales et sont souvent insuffisantes à réguler proprement les marchés nationaux, sans une action complémentaire des pouvoirs publics.

Si les organisations paysannes ont été peu entendues dans les débats techniques sur la question de la volatilité sur les marchés internationaux – souvent faute de moyens, de renforcement de capacités et d'espaces de représentation – elles réalisent en revanche un plaidoyer important auprès de leurs États et des donateurs. Pour prévenir les hausses brutales des prix alimentaires et créer les conditions pour que les producteurs agricoles bénéficient de la hausse des prix, les propositions du Roppa s'articulent ainsi autour de trois axes : **R9**

- ▲ Le soutien aux exploitations familiales, agricoles, pastorales et à la pêche familiale, afin qu'elles puissent investir et moderniser leurs exploitations dans une optique de durabilité, à travers l'accès aux moyens de production (y compris la sécurisation du foncier), aux technologies, à la formation et aux financements.
- ▲ La régulation des marchés, par une meilleure organisation des filières, la promotion des bourses de céréales (qui facilitent les échanges et renforcent les capacités de négociation des producteurs), le soutien à la valorisation des produits locaux et la création d'industries agro-alimentaires au service de l'agriculture locale, etc. La création de stocks alimentaires doit également donner la priorité à l'approvisionnement local et poursuivre un objectif de régulation des marchés, en complément des mesures commerciales permettant de protéger et de renforcer le marché régional.

La promotion de la sécurité sociale pour les producteurs avec mise en place des fonds de calamités et des modèles d'assurance récolte/agricole pouvant constituer des facteurs de motivation et d'incitation pour une meilleure production.

³ Inter-réseaux (2010) : *Impact de la volatilité des prix des produits agricoles sur les acteurs des filières au Burkina Faso*. www.inter-reseaux.org/IMG/pdf_Synthese_enquetes_BF_versionfinale-2.pdf

Comme le souligne le Roppa, si le contexte de hausse des prix internationaux est plus favorable au développement de la production vivrière locale, il ne suffit pas à lui seul, à dynamiser la production. L'enjeu majeur des politiques publiques est donc aujourd'hui de créer les conditions qui permettront aux agricultures familiales de saisir ces nouvelles opportunités, et ce de manière durable. Un des défis est sans doute le développement de l'aval des filières, permettant de connecter

plus fortement la production des campagnes à la consommation urbaine, les villes ouest-africaines faisant face à un développement extrêmement rapide en Afrique de l'Ouest. En amont, la sécurisation foncière, le développement du crédit (pour l'investissement, les intrants et la commercialisation) et du stockage restent des priorités d'un cadre d'investissement public et privé favorable à l'agriculture familiale.

R1 Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses. FAO, FIDA, FMI, OCDE, CNUCED, PAM, Banque mondiale, OMC, IFPRI, UN HLTf, juin 2011, 68p.

Commandé par le G20, ce rapport propose des pistes d'action pour développer la régulation par les marchés à travers : i) une hausse de la productivité ; ii) l'amélioration de l'information sur les marchés (physiques et financiers) ; iii) l'ouverture commerciale ; iv) l'arrêt des subventions aux agrocarburants ; v) le développement d'outils de gestion des risques ; vi) le développement de filets de sécurité et de réserves alimentaires d'urgence humanitaire.

www.oecd.org/dataoecd/40/34/48152638.pdf

R2 Plan d'action sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture. Réunion des Ministres de l'Agriculture du G20, 22-23 juin 2011, 26p.

Issu des négociations du G20 agricole, ce plan d'action reprend les éléments consensuels des propositions faites par le rapport inter-agence cité ci-dessus. Il constitue la feuille de route des pays du G20 pour les prochaines années.

http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/2011-06-23_-_Plan_d_action_-_VFinale.pdf

R3 G20 : le Plan d'action oublie les causes du problème. O. de Schutter, 23 juin 2011, 2p.

La réaction d'Olivier de Schutter au Plan d'action du G20 agricole critique le manque d'engagement sur les questions des agrocarburants, de la spéculation financière, et des réserves alimentaires et questionne l'intérêt, pour les petits agriculteurs, des outils de gestion du risque promus par le G20.

www.srfood.org/index.php/fr/component/content/article/1424-g20-action-plan-addresses-the-symptoms-not-the-causes-of-the-problem

R4 Price volatility and food security. HLPE, juillet 2011, 81p.

Commandé en 2010 pour informer les négociations du CSA sur une base objective, les recommandations du rapport se distinguent de celles des agences des NU sur : i) la refonte du système commercial international ; ii) la création d'un mécanisme coordonné de stocks au niveau global ; iii) l'accent mis sur l'agro-écologie ; iv) la promotion de mesures de régulation des marchés au niveau national.

www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-price-volatility-and-food-security-report-July-2011.pdf

R5 Le risque prix pour les produits alimentaires importés. Outils de couverture pour l'Afrique. P. Baris, J. Cordier, N. Gergely, Collection À Savoir n°13, AFD, 2011

Ce rapport analyse notamment les instruments d'assurance contre le risque prix, les mécanismes de lissage et les instruments budgétaires contra-cycliques, en comparant leurs forces & faiblesses / opportunités & risques. Il conclut au besoin d'un traitement au cas par cas et à l'intérêt à combiner différents outils.

En cours de publication sur le site : <http://www.afd.fr/lang/fr/home/publications/travaux-de-recherche/publications-scientifiques/a-savoir>

R6 Synthesis Public Intervention on Markets: From Theory to Reality, Groupe de recherche et d'échange sur la régulation des marchés agricoles (Cirad, Gret, Iram), mars 2011, 67p.

A travers une double approche théorique et empirique (14 études de cas), le rapport du GREMA analyse les principaux arguments en faveur et en défaveur de l'intervention publique et les conditions de réussite des politiques de stabilisation des prix.

http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/PartA_synthese.pdf

R7 Spéculation agricole et flambée des prix alimentaires. Réguler pour réduire les risques de volatilité. O. de Schutter, septembre 2010, 16p.

Cette note dénonce l'impact de la spéculation sur les marchés de dérivés sur la hausse des prix des produits agricoles. L'auteur fait des propositions pour réformer en profondeur le commerce des produits dérivés et réserver ce dernier aux opérateurs authentiquement intéressés par les matières agricoles.

www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20100923_briefing_note_02_fr_ok.pdf

R8 Preparing for thin Cows. Why the G20 should keep buffer stocks at the agenda? J-D. Crola, Oxfam, juin 2011, 19p.

Cette note plaide en faveur de la reconstitution de stocks de régulation, basés sur des règles claires, ainsi qu'à l'expérimentation de nouveaux outils pour améliorer leur fonctionnement, dans le cadre d'une stratégie globale de développement de l'agriculture familiale et des institutions de marché.

www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-preparing-thin-cows-food-reserves-210611-en.pdf

R9 Quelles propositions pour prévenir les hausses incontrôlées des prix des produits alimentaires. M. Goïta, V. Ndri, Roppa, octobre 2011, 2p.

Ce document de plaidoyer fait des propositions en faveur du soutien à l'agriculture paysanne, de la régulation des marchés et d'une protection sociale adaptée aux agriculteurs, afin de permettre aux paysans de se prémunir de la volatilité et de bénéficier des hausses de prix sur le long terme.

www.roppa.info/IMG/pdf/Propositions_ROPPA_atelier_Volatilite_des_prix.pdf

R10 L'impact de la hausse des prix sur la situation alimentaire des pays sahéliens. R. Blein et al. Oxfam GB, Save the Children, août 2008, 111p.

Sur la base d'enquêtes ménages et auprès des systèmes d'information nationaux, cette étude conclue à une différenciation de la transmission des prix internationaux aux marchés domestiques en fonction de caractéristiques locales et régionales et appelle à des mesures adaptées pour soutenir les producteurs.

www.bureau-issala.com/archives122010.htm

Les *Bulletins de synthèse Souveraineté alimentaire* sont une initiative conjointe d'Inter-réseaux Développement rural et de SOS Faim Belgique. Ils visent à produire une synthèse sur un thème lié à la souveraineté alimentaire, à partir d'une sélection de quelques références jugées particulièrement intéressantes. Ils paraissent tous les trimestres et sont diffusés par voie électronique.

SOS Faim Belgique (www.sosfaim.org) soutient les organisations paysannes et de producteurs agricoles dans une quinzaine de pays d'Afrique et d'Amérique latine.

Inter-Réseaux Développement rural (www.inter-reseaux.org) est une association visant à promouvoir les débats, échanges et réflexions en réseau au sujet du développement rural dans les pays du Sud.

Ce bulletin de synthèse a été rédigé par Jean-Denis Crola (jdrola@yahoo.fr) et coordonné par Inter-réseaux.

Vous pouvez vous inscrire au bulletin de synthèse sur le site d'Inter-réseaux : www.inter-reseaux.org

Ces bulletins de synthèse ont été réalisés grâce au soutien financier de la Direction Générale de la Coopération au Développement du Ministère des Affaires Étrangères (Belgique) et de SOS Faim Belgique.

Inter-réseaux est soutenu par l'Agence française de développement.

Si vous souhaitez réagir par rapport à la thématique abordée, donner votre avis, apporter un complément d'information, attirer notre attention sur un document, merci de nous écrire à : inter-reseaux@inter-reseaux.org

Inter-réseaux, Novembre 2011.