

# Politiques & Pratiques de développement

GRET

Professionnels du  
développement  
solidaire

★ Projets innovants et politiques publiques ★ Contribution au débat ★ Notes d'opinion

Ces notes sont destinées à alimenter la réflexion sur les politiques de développement en se fondant sur l'expérience du GRET et de ses partenaires.

NUMÉRO 2 ★ OCTOBRE 2011



## Volatilité des prix agricoles et sécurité alimentaire : réhabiliter le rôle des États

***La population mondiale augmentera d'au moins deux milliards d'individus d'ici 2050, alors qu'un habitant de la planète sur sept ne mange déjà pas à sa faim. Dans ce contexte, il existe un consensus international sur l'importance vitale d'accroître la production agricole. Mais, pour cela, la question des prix agricoles est déterminante : le développement de l'agriculture suppose des prix moyens rémunérateurs et d'un niveau relativement stable afin de permettre aux agriculteurs de couvrir leurs coûts de production, de disposer d'un revenu suffisant et d'investir en vue d'accroître leur productivité.***

La libéralisation des marchés ne permet pas d'atteindre ces objectifs, tant du fait de la mise en concurrence d'agricultures disposant de conditions de productivité inégales, que du fonctionnement des marchés agricoles. Les récentes flambées des prix alimentaires mondiaux ont contribué au regain d'intérêt de la communauté internationale pour les questions agricoles. Mais contre la volatilité des prix, ses réponses ne sont pas à la hauteur des besoins, notamment pour l'agriculture familiale dont le rôle est central en termes de sécurité alimentaire, d'emploi et de protection des écosystèmes (Alpha, Castellanet, 2007).

### Les réponses inadaptées de la communauté internationale

Le G20 agricole a établi en juin 2011 un plan d'action, soumis au G20 de novembre 2011, qui résulte des évolutions récentes de la communauté internationale face à la volatilité des prix agricoles et alimentaires. Cependant, les mesures annoncées prétendent avant tout répondre aux conséquences des flambées des prix alimentaires pour les consommateurs les plus vulnérables. Le problème des prix payés aux producteurs apparaît clairement comme secondaire.

Les politiques de régulation des marchés agricoles à un niveau régional ou national sont d'emblée exclues, quand bien même elles ne viseraient qu'à limiter la volatilité des prix et non à garantir un prix moyen aux producteurs. Au contraire, le G20 appelle à une plus grande ouverture des marchés nationaux au marché international. Rappelons que la volatilité des prix est largement due aux caractéristiques de la production et des marchés agricoles (faible élasticité de la demande, délais importants entre les décisions des producteurs et la livraison des produits sur le marché, etc.) et l'élargissement des marchés ne la réduit pas forcément (Gérard *et al.*, 2011). De plus, l'intégration des marchés agricoles nationaux au marché mondial n'est pas qu'un simple changement d'échelle : il s'agit généralement du passage d'un marché régulé à un marché non régulé. Dans ces conditions, pour les producteurs, la libéralisation est synonyme d'accroissement de la volatilité.

Fondé en 1976, le GRET est une association sans but lucratif, regroupant des professionnels du développement solidaire.

Il soutient des processus de développement durable, en milieu urbain et rural, en s'appuyant sur l'équité sociale, la promotion économique et le respect de l'environnement.

La question du niveau moyen des prix agricoles dans les différentes régions du monde n'est pas abordée, alors que, là où les conditions de productivité sont les plus faibles, le soutien des prix agricoles est souvent déterminant pour que les revenus agricoles soient suffisants. Nombre de pays et de régions (Europe, États-Unis, Chine, Inde, Japon, etc.) ont mené des politiques de prix volontaristes qui ont permis un fort développement de leur agriculture.



Aucun mécanisme de régulation des marchés agricoles n'est envisagé au niveau international, la question des stocks de régulation étant notamment évacuée. Des stocks d'urgence sont certes envisagés, mais à condition qu'ils soient compatibles avec les règles de l'OMC (Organisation mondiale du commerce), c'est-à-dire qu'ils se limitent à être des stocks humanitaires sans aucune fonction de régulation des marchés.



Le système d'information sur les marchés agricoles prévu par le G20 risque d'avoir un impact limité : les stocks sont largement sous le contrôle d'entreprises multinationales qui tirent leurs profits de l'asymétrie d'information sur l'état réel du marché (une information non partagée peut générer des millions de dollars). Compter sur leur coopération pour une plus grande transparence semble bien naïf. En supposant que l'information et la transparence soient parfaites, elles ne sauraient apporter de réponses aux situations objectives de déséquilibre entre l'offre et la demande mondiales ou régionales, que des stocks régulateurs pourraient par contre corriger sur le court terme.

Enfin, le G20 promeut fortement le recours à des outils privés de gestion des risques, dont on peut prévoir un coût élevé pour des résultats limités.

## Des mécanismes privés coûteux et peu accessibles aux agriculteurs familiaux

### ★ Les assurances privées

Contre les risques climatiques, le G20 agricole et la communauté internationale promeuvent le recours aux assurances privées, censées contribuer à diminuer le risque sur le revenu et faciliter ainsi l'accès au crédit, sans avoir à traiter de la question des prix.

Ces mécanismes d'assurance climatique présentent des limites. Ils concernent essentiellement les pays développés, avec seulement 2 % des montants en Amérique latine et 1 % en Afrique. Dans une étude menée en 2010, le Gret et l'AFD

ont analysé des expériences d'assurance individuelle. Ce sont des assurances où l'indemnisation est déclenchée par un indice ou un ensemble d'indices externes objectifs. Leur avantage par rapport aux assurances-récoltes classiques est de diminuer fortement les coûts de gestion et les effets pervers (fraude) (*Chetaille et al., 2011*).

Toutefois :

- le développement de tels mécanismes au bénéfice de la majorité des petits agriculteurs est illusoire : les petits agriculteurs mettant en œuvre des stratégies anti-risques traditionnelles (diversification des activités, etc.) car ils méconnaissent les systèmes d'assurance ou encore les jugent non pertinents ou trop coûteux ;
- un important investissement public serait nécessaire, afin de doter les pays des moyens de calculer la valeur de l'indice (stations pluviométriques, interprétation d'images satellites, etc.), de couvrir une partie de frais de fonctionnement, de garantir les gros risques (réassurance), de structurer les acteurs intermédiaires et de convaincre les agriculteurs de la pertinence de ces mécanismes.

### ★ Le recours aux marchés à terme

Pour la couverture des risques liés aux prix, le G20 agricole privilégie le recours aux marchés financiers. L'agriculteur peut vendre à échéance une quantité définie de sa production, pour un prix déterminé, dans le cadre d'un contrat à terme ou « futur » négocié sur un marché à terme organisé.

Le recours aux marchés à terme requiert un certain nombre de conditions, notamment une grande maîtrise des outils financiers, une homogénéité de la production (produits standardisés) et une faible variabilité interannuelle des volumes de production, sinon, le producteur prend un risque considérable en vendant à terme une production qu'il n'est pas sûr d'obtenir. Le coût est par ailleurs loin d'être négligeable pour les producteurs. Ces conditions apparaissent aujourd'hui bien éloignées de la réalité de la plupart des agriculteurs des pays du Sud et de leurs organisations.

De plus, les marchés financiers ne diminuent pas la volatilité générale des prix. Ils ont même besoin d'une volatilité élevée pour attirer des spéculateurs et être actifs, et leur activité peut générer une volatilité accrue. Les agriculteurs qui ne bénéficient pas de mécanismes de couverture en sont les premières victimes.

Dans le même temps, les efforts des gouvernements et de la coopération internationale



Madagascar © Dominique Violas

pour promouvoir de tels mécanismes devraient absorber une part importante des budgets agricoles nationaux et des fonds de la coopération internationale.

### ★ La contractualisation

La contractualisation consiste à garantir aux producteurs un prix à l'avance, en échange de l'engagement de la livraison de la production à l'acheteur et, souvent, du respect strict d'un cahier des charges (pratiques culturales, application d'intrants, etc.)

Dans les pays du Sud, la contractualisation ne concerne généralement qu'un nombre restreint de produits destinés à l'exportation. Si elle permet d'améliorer la visibilité des producteurs sur le prix de la campagne à venir, elle ne diminue en général pas la volatilité d'une année sur l'autre. De plus, les termes du contrat — et notamment le niveau de prix contractualisé — ne font que refléter les rapports de force existants, souvent défavorables aux producteurs. Un regroupement des producteurs pour négocier collectivement peut cependant contribuer à améliorer ce rapport de force.

### Mécanismes privés et politiques publiques

Les organisations internationales et les pays du G20 affirment la pertinence du recours aux mécanismes de marché pour compenser les effets de la volatilité des prix, alors qu'aucune évaluation

sérieuse, tenant compte des transferts financiers et des impacts économiques du point de vue des pays du Sud, ne semble avoir été réalisée. Un constat inquiétant, comme la légèreté avec laquelle le recours aux mécanismes de régulation des marchés est balayé d'un revers de main au motif qu'ils seraient inefficaces et coûteux.

Pourtant, des solutions existent et ont été évaluées, comme l'a montré la récente publication du Grema (Groupe de recherche et d'échange sur la régulation des marchés agricoles) reposant sur plusieurs études de cas en Afrique et en Asie (*Gérard et al., 2011*) : la combinaison de mesures de politique commerciale (selon les cas, limitation quantitative, taxation ou subvention des importations ou des exportations) et de politiques internes — notamment le recours à des stocks régulateurs — peut contribuer, au niveau de pays et d'ensembles régionaux, à une relative stabilité des prix internes dans des bandes de prix acceptables à la fois pour les producteurs et pour les consommateurs. C'est le cas par exemple de la politique de stabilisation du prix du riz mise en place par l'Indonésie entre 1969 et 1996 qui a contribué au fort développement de la production.

L'étude a montré que des résultats satisfaisants peuvent être obtenus dans les conditions suivantes :

- s'appuyer sur des connaissances solides, ce qui pose la question de la formation des équipes et des dispositifs d'information sur les marchés ;
- répondre à des règles claires et transparentes permettant une visibilité pour les opérateurs (producteurs, commerçants, transformateurs) ;
- bénéficier du financement nécessaire afin d'anticiper les coûts d'une intervention de l'État en cas de nécessité (stockage, dégage­ment d'excédents) ;
- intégrer d'éventuelles mesures de limitation de la production en cas d'apparition d'excédents structurels ;
- être contrôlés et évalués ;
- reposer sur une concertation avec les divers acteurs privés concernés, afin de tenir compte des caractéristiques du pays et des différents intérêts, de valoriser leur participation potentielle et de s'assurer de leur coopération effective ;
- s'inscrire dans le cadre d'une politique agricole favorable aux agriculteurs (crédit, appui

technique, etc.) et, plus globalement, d'une politique économique adaptée (infrastructures, éducation et autres services publics, environnement macro-économique).

## En conclusion

### ★ **Les recommandations du G20 agricole sont inadaptées au défi de la sécurité alimentaire**

La grande majorité des agriculteurs — et notamment les agriculteurs familiaux qui ont un rôle central dans la sécurité alimentaire des pays du Sud — bénéficiera difficilement des outils de gestion du risque promus par le G20 agricole. Ils continueront à souffrir des effets de la volatilité des prix et de niveaux de prix insuffisamment rémunérateurs dans les pays les plus pauvres, qui n'ont pas eu la possibilité ou n'ont pas fait le choix de protéger et soutenir leur agriculture. La sécurité alimentaire risque d'y être encore davantage compromise. Les efforts de promotion et de mise en oeuvre de ces outils pourraient absorber une partie importante des fonds de la coopération internationale.

### ★ **Réintroduire des outils de régulation des marchés**

Il est nécessaire de promouvoir une approche moins idéologique sur l'efficacité et l'efficience des divers outils de régulation et de remettre à l'agenda international la question des mécanismes de régulation des marchés (stockage et mesures commerciales), tant au niveau national, régional qu'international, ce qui impose de modifier les règles de l'Organisation mondiale du commerce.

Sans attendre, les États du Sud ne devraient pas céder aux modes du moment et renoncer aux outils d'intervention sur les marchés qui continuent, sous réserve du respect de certaines conditions, à faire leurs preuves dans nombre de pays qui ont eu la volonté et la possibilité de résister aux pressions pour libéraliser leurs marchés agricoles. ●

Laurent Levard (Gret), [levard@gret.org](mailto:levard@gret.org)  
et Françoise Gérard (Cirad-Green),  
[francoise.gerard@cirad.fr](mailto:francoise.gerard@cirad.fr)

## Bibliographie

- **Défendre les agricultures familiales : lesquelles, pourquoi ?**, Résultats des travaux du séminaire organisé par la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD, le 11 décembre 2007, A. Alpha, C. Castellagnet, A. Mazal, C. Mainenti, F. Apollin, Paris, Coordination SUD, 2007, 86 p., coll. « Études et analyses ».  
<http://www.gret.org/wp-content/uploads/08436.pdf>
- **Managing food price volatility for food security and development**, F. Gérard, A. Alpha, R. Beaujeu, *et al.*, Paris, Grema (Groupe de recherche et d'échange sur la régulation des marchés agricoles), 2011, 161 p.  
<http://www.gret.org/wp-content/uploads/Livre-volatility-food-security-and-development-version-corr.pdf>
- **Gestion de l'instabilité des prix agricoles en Afrique : quatre conditions d'efficacité des politiques**, E. Maître d'Hôtel, A. Alpha, R. Beaujeu, *et al.*, Cirad, 2011, *Perspective Sécurité alimentaire*, n° 12, 4 p.  
<http://www.cirad.fr/media/documents/publications-et-ressources-doc/perspective/gestion-de-l-instabilite-des-prix-agricoles-en-afrique-quatre-conditions-d-efficacite-des-politiques>
- **Gestion des risques agricoles par les petits producteurs : focus sur l'assurance-récolte indicelle et le warrantage**, A. Duffau, D. Lagandré, A. Chetaille, *et al.*, Paris, AFD, 2011, *Document de travail*, n° 113, 86 p.  
<http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Documents-de-travail/113-document-travail.pdf>
- **Price volatility and food security**, A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome, FAO, 2011, *HPLE report*, n° 1, 79 p.  
[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/HLPE-price-volatility-and-food-security-report-July-2011.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-price-volatility-and-food-security-report-July-2011.pdf)



Comité éditorial :

M. Bessières  
C. Castellagnet  
P. Huyghebaert  
Y. Le Bars  
A. Quentin  
D. Ribier  
G. Winter

Rédacteur en chef :  
C. Castellagnet

© Gret