

Managing Food Price Volatility for Food Security and Development

Francoise Gérard, CIRAD
13 décembre 2011

Séminaires de politiques agricoles de la SFER, Paris, 13 décembre 2011

Contexte et problématique

- Une intervention directe publique sur les marchés agricoles est-elle nécessaire? Quels soubassements théoriques à la controverse? Quels enseignements tirer des expériences passées
- Commande des ministères de l'agriculture, affaires étrangères , de l'économie, AFD, dans le cadre de la préparation du G20
- Très peu de temps (15mn!) : donc juste quelques idées. S'intéresser aux consensus et aux controverses. A leurs fondements théoriques et à leurs implications pour les politiques

La volatilité des prix alimentaires et les remèdes actuels

- Consensus sur les effets dévastateurs de la volatilité des prix alimentaires
 - A court terme, menace la sécurité alimentaire des consommateurs les plus pauvres et la paix sociale
 - A long terme, s'oppose aux investissements et maintien de nombreux agriculteurs dans une grande pauvreté, provoque des faillites et des niveaux de production faibles et instables
 - Et finalement, menace les équilibres fragiles des Etats les plus pauvres et s'oppose au développement
- Les remèdes proposés se concentrent sur
 - La recherche de l'amélioration du fonctionnement des marchés par la globalisation (retrait des interventions aux frontières, amélioration des infrastructures de transport et de stockage)
 - La gestion privée des effets négatifs par le développement d'instruments de couverture du risque prix (assurance, marché à terme)
 - La création de filet de sécurité, visant à protéger les segments vulnérables de la population

Des remèdes issus de l'application de la théorie lorsque les marchés sont soumis à des chocs exogènes

- Les imperfections de marchés sont reconnues et on cherche à y remédier (biens publics)
- L'existence d'une défaillance de marché fondamentale :
défaillance de coordination n'est pas reconnue (le marché ne peut plus remplir son rôle d'orientation des comportements)
- Ni le risque systémique qui menace alors les équilibres fragiles des Etats les plus pauvres et se situe bien au-delà des moyens des safety nets
- On se concentre sur les consommateurs pour des effets de court terme sur les impacts les « sensibles » (émeutes)
- On semble refuser les analyses soulignant les difficultés de fonctionnement des marchés, émanant pourtant de scientifiques fameux (Stiglitz, Kindelberger, Mandelbrot)

Pas de prise en compte des difficultés de l'autorégulation des marchés agricoles sur lesquelles il y a pourtant consensus

- 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 : la défaillance de coordination
- Les contraintes aux réponses de l'offre (délai de production, nécessité d'investissement, accès aux facteurs de production) s'opposent à l'équilibre stable
- Rôle des anticipations de prix dans le processus de formation des prix, prophéties auto ou contra-réalisatrices

→ Des raisons idéologiques? Ou liées aux difficultés de mise en place des interventions directes de l'Etat sur les marchés?

Deux types de chocs imbriqués, répondant à 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 (loi des grands nombres) : **le hasard bénin**
- Des chocs **endogènes**, liés au fonctionnement des marchés et aux difficultés de prévision des acteurs. Ils sont synchronisés et non dilués par la globalisation (invariance d'échelle) : **le hasard sauvage**
 - 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 à l'incomplétude des marchés se retrouvant sur tous les marchés internationaux ou locaux

En dépit des efforts pour la globalisation, l'instabilité des prix persiste

- Les coûts de transfert d'un marché à l'autre expliquent une instabilité nationale persistante même en cas de prix internationaux stables
- Ce qui n'a aucune raison d'être le cas (comme pour les marchés financiers)
- Les instruments privés ne se montrent pas efficaces : les montants des primes associées à la couverture des risques expliquent que ces instruments (marchés à terme, assurances) soient peu utilisés par les producteurs
- Le rôle clé du secteur agricole (PIB, emploi) entraîne un handicap global important pour le développement . Rôle clé de l'instabilité des prix dans les phénomènes de trappe à pauvreté (impact sur les producteurs, minimisation des relations avec le marché)
- Les défaillances de coordination impliquent des comportements inefficaces : investissements, gestion des ressources naturelles , allocation des facteurs

Des interventions au niveau international sont nécessaires mais insuffisantes

- Au niveau international, les expériences passées montrent les difficultés de la stabilisation
- Des interventions sont toutefois nécessaires
 - 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
- Mais cela ne réglera pas les problèmes d'instabilité sur les marchés locaux
 - les écroulements de prix sont tout aussi néfastes que les flambées et à la source des pénuries futures.
 - Des prix stables sont nécessaire à la croissance de l'offre dans les PMA
 - Il s'agit d'une défaillance de marché fondamentale
- De même la création de stocks d'urgence est utile pour les situations d'urgence mais ne réglera pas le problème

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
 - 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
 - Intérêt de mener ces politiques à un niveau régional (marché plus large, moindre porosité des frontières)
- Un exercice difficile
 - 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)
 - Risque de surproduction et déstabilisation des marchés extérieurs (flexibilité ou mesures quantitatives)

Les conditions nécessaires à la réussite

- L'expérience de certains pays montre qu'il est possible d'instaurer un cercle vertueux où la stabilisation permet de sécuriser les investissements, d'augmenter la productivité du travail et ainsi les revenus et la demande. On a alors des progrès décisifs en matière de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté
- La stabilisation des prix doit être 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 adverses)
- 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
- 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 est urgent de (1/2):

- Reconnaître les caractéristiques particulières des produits agricoles du point de vue de ((i) leur rôle (alimentation), (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 . Accepter des résultats à moyen et long terme
- Accepter du fait des caractéristiques de ces produits, l'intervention directe de l'Etat sur les marchés et la constitution de stocks publics comme un instrument à utiliser dans une combinaison d'instrument, ce qui suppose un aménagement de l'accord agricole de l'OMC
- mais anticiper ses impacts négatifs (risque de surproduction), soit en ajustant le niveau d'intervention, soit en associant la garantie de prix minima à des quantités (contractualisation de l'Etat avec les OP)

En conclusion, il est urgent de (2/2):

- Renforcer les capacités d'expertises nationales sur les politiques agricoles
- Développer des espaces régionaux de libre-échange au sein desquels les politiques agricoles sont mises en place, permettant de profiter d'un marché relativement large (dilution des aléas climatiques) et de jouer sur les complémentarités pour développer une agriculture durable
- Encourager les pays dans cette voie à la fois par les recommandations internationales et la mise en place de financements innovants
- Ne pas négliger les conditions institutionnelles : Gouvernance, transparence et liberté des médias, gestion participative, négociations entre acteurs et capacité de chacun à défendre ses intérêts (développement des organisations paysannes, de consommateurs...)

Merci

