

Les désordres alimentaires dans le monde : entre crise et risque systémique

Vuibert

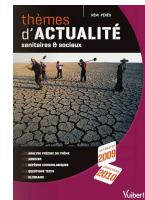
Alors même que le monde financier commençait, durant l'été 2007, à être frappé par une crise sans précédent, se déroulait au même moment une autre crise profonde, alimentaire celle-là. Moins « médiatique », la crise alimentaire n'en a pas moins été beaucoup plus douloureuse et intense. Loin d'être conjoncturelle, elle est surtout structurelle, et traduit une rupture radicale dans le fonctionnement des marchés des produits agricoles. En fait, la situation alimentaire mondiale est chaotique, précaire et parfois très critique (I) ; les causes de cet état de fait sont multiples, ce qui en rend le diagnostic d'autant plus délicat (II) ; quoi qu'il en soit, les solutions existent, mais l'essentiel réside dans la nécessité d'un renouveau de la gouvernance globale du risque alimentaire (III).

I. La situation alimentaire mondiale

Depuis le début des années 1980, la situation alimentaire s'est améliorée dans le monde, le niveau de satisfaction des besoins s'étant accru ; ainsi, dans certaines zones, comme l'Inde ou la Chine par exemple, la sous-alimentation a reculé, voire disparu, même si la menace reste permanente.

Actuellement, le problème est moins quantitatif que lié au **prix des denrées alimentaires** ; on assiste, en effet, à une hausse persistante (mais pas linéaire) des prix de l'ensemble des produits de base, céréales, riz, produits laitiers, sucre, viande, etc. Certes, les fortes variations de prix, à la hausse comme à la baisse, ne sont pas des phénomènes rares sur les marchés agricoles, même si les hausses sont souvent de courte durée par comparaison avec la chute des cours, qui persiste plus longtemps. Ce qui distingue la situation actuelle des marchés, c'est cette envolée des cours mondiaux qui n'affecte pas simplement quelques produits, mais la quasi totalité des principaux produits alimentaires et fourragers ; en outre, les prix risquent de se maintenir à des niveaux élevés même après dissipation des effets de choc à court terme. La flambée des prix s'est aussi accompagnée d'une volatilité des prix sans précédent, en particulier dans les secteurs des céréales et des oléagineux, mettant en lumière la prévalence d'une plus forte incertitude sur les marchés. Or la situation actuelle diffère des événements antérieurs en ce que la volatilité des prix persiste depuis plus longtemps. Un phénomène qui s'explique autant par les tensions sur l'offre que par les changements de nature des relations entre les différents marchés de produits agricoles et entre ces marchés et d'autres. Ces différences par rapport à des périodes antérieures de hausse des prix agricoles suggèrent que la tendance observée du recul à long terme des prix réels pourrait toucher à son terme, marquant par là un changement structurel des marchés des produits agricoles.

Ainsi, la hausse récente, en 2007 et 2008, des produits alimentaires de base apparaît moins comme une exception statistique que comme une donnée de longue période. Il convient donc de rechercher, au-delà des causes conjoncturelles de ce phénomène, les causes profondes et durables.



II. Les causes de la crise alimentaire mondiale

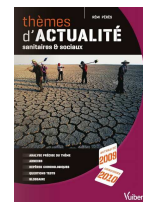
La crise alimentaire actuelle est une crise qui s'inscrit dans la durée, qui a une permanence, voire même une rémanence. Les raisons sont multiples : certaines sont conjoncturelles, d'autres structurelles, certaines sont **nationales**, d'autres **internationales**... Mais la typologie d'explication probablement la plus pertinente s'appuie sur l'opposition entre des facteurs liés à la demande (**A**), d'autres à l'offre (**B**), d'autres enfin au fonctionnement des marchés des **produits (C)**.

A. Les facteurs liés à la demande de produits alimentaires

La pression à la hausse des prix des produits alimentaires est tout d'abord due à une forte **croissance de la demande alimentaire mondiale** liée, d'une part, à l'augmentation de la population et, d'autre part, aux changements des habitudes alimentaires suite à une amélioration du niveau de vie (plus de produits carnés). Les études menées par la FAO (*Food and Agriculture Organization*) ou la Banque mondiale montrent toutes que le développement économique et la hausse des revenus dans les pays en développement et émergents, conjugués à la croissance démographique et à l'urbanisation, ont eu pour effet de changer progressivement la structure de la demande de produits alimentaires. Du fait de la diversification de l'alimentation, les féculents sont délaissés au profit d'une plus forte consommation de produits carnés et laitiers, laquelle contribue à stimuler la demande de céréales fourragères et à accentuer les interactions entre différents produits alimentaires de base. Plus intéressant encore est la constatation que la consommation de produits alimentaires et fourragers reste soutenue en dépit des hausses de prix spectaculaires, ce qui tendrait à suggérer une forte inélasticité du prix de la demande.

Le **marché émergent des biocarburants** est une source de demande nouvelle et substantielle pour certains produits agricoles tels que le sucre, le maïs, le manioc, les oléagineux et l'huile de palme. L'accroissement de la demande de ces produits a été l'une des principales causes du renchérissement de leur prix sur les marchés mondiaux, lequel à son tour a entraîné une hausse des prix alimentaires. Ces produits, jusque-là utilisés principalement pour l'alimentation humaine et/ou animale, sont aujourd'hui exploités comme matières premières (matières de base) pour la production de biocarburants. Du fait des hausses importantes du prix du pétrole brut, ils sont devenus des produits de substitution viables pour certains pays importants qui ont la capacité de les utiliser. Par exemple, l'éthanol produit à partir de diverses matières de base et systèmes de production agricole devient compétitif par rapport à l'essence (pétrole) pour différents cours du pétrole et prix de produits agricoles. Ainsi, la canne à sucre du Brésil est compétitive à des prix du pétrole brut très inférieurs à d'autres matières de base et lieux de production.

Depuis plusieurs années, on observe, en effet, une forte imbrication des prix de l'énergie et de l'agriculture ; avec des niveaux élevés du baril de pétrole (le niveau de 150 \$ le baril a été atteint au milieu de l'année 2008) et des subventions accordées par le gouvernement américain et l'Union européenne à l'énergie basée sur l'agriculture, les agriculteurs sont massivement passés à la culture destinée aux biocarburants. Aux États-Unis, au moins un tiers de la récolte de maïs est utilisée pour produire de l'éthanol, soit 5 % de plus qu'il y a dix ans, et la subvention des biocarburants se situe entre



11 et 13 milliards de dollars par an. De plus, les importantes subventions agricoles des pays développés ont faussé les marchés pendant des années et ont sapé l'avantage compétitif des agriculteurs des pays en développement. Ainsi, les futurs prix du pétrole influenceront-ils fortement les changements réels des prix, étant donné que la hausse de ceux du pétrole augmentera la demande de biocarburants et réduira encore les réserves alimentaires.

Mais le problème posé par cette évolution ne concerne pas seulement les quantités de produits agricoles susceptibles d'être utilisées pour la production de biocarburants au détriment de l'alimentation humaine et animale, il porte aussi sur les superficies cultivées susceptibles d'être détournées au profit de cultures destinées à la fabrication de biocarburants, au détriment d'autres cultures. Par exemple, l'extension des surfaces plantées en maïs a réduit les surfaces cultivées en soja et en blé, de sorte que la production d'éthanol augmente à mesure que la production de blé à destination de la population diminue. La tension sur les prix des produits alimentaires en est la conséquence directe.

Cependant, il convient de relativiser la responsabilité de la demande des agrocarburants sur la flambée des prix des produits alimentaires. En effet, d'après les estimations d'Agrimonde, projet de prospective mené par le CIRAD et l'INRA, sur le total des calories végétales produites dans le monde, moins de 5 % sont destinées aux usages non alimentaires dont les agrocarburants, l'alimentation humaine représentant 55 % de ce total et l'alimentation animale 30 % ; en outre, les volumes destinés aux agrocarburants sont, pour le moment, faibles ; en réalité, la hausse annoncée de l'utilisation des céréales pour les agrocarburants accroît l'intérêt du marché des produits agricoles pour les spéculateurs financiers.

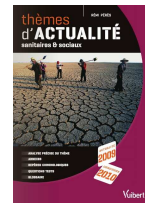
B. Les facteurs liés à l'offre de produits alimentaires

En ce qui concerne l'offre, de multiples facteurs contribuent à exercer une pression à la hausse des prix des produits alimentaires ; on peut mettre principalement en évidence les déficits de production liés aux aléas climatiques **(1)**, le niveau des stocks **(2)** et l'accroissement de la production à des fins non alimentaires **(3)**.

1. Production et aléas climatiques

Pendant plusieurs années, notamment en 2007 et 2008, les grandes zones de production céréalière et de riz ont été victimes de **sécheresse récurrente** entraînant une chute de l'offre mondiale. En conséquence, les prix ont connu une hausse, d'autant plus durable qu'est long le délai entre l'incitation à l'augmentation de la production en raison de la hausse des prix et la réalisation effective de la production.

À long terme, le changement climatique représente une menace réelle pour la production agricole, et les conditions météorologiques sont actuellement un facteur de risque de plus en plus critique pour les prix et les agriculteurs. Les conditions climatiques défavorables (sécheresse, pluie excessive, inondations, tempêtes, gel, grêle, ensoleillement excessif, neige, attaques d'animaux nuisibles, épidémies, incendies) peuvent considérablement perturber la production.



Extrait de
*Thèmes d'Actualité
sanitaires et sociaux*

2. Le niveau des stocks

Depuis le milieu des années 1990, le **niveau des stocks mondiaux** de denrées alimentaires a fortement été réduit, essentiellement en raison d'un changement dans les politiques agricoles menées dans le cadre des accords du cycle de l'Uruguay Round (contraction des stocks détenus par les institutions publiques), des progrès dans le transport des produits et des coûts de stockage élevés. De ce fait, dès lors que l'offre se contracte, la pression sur les prix est immédiate, les stocks étant insuffisants pour jouer un rôle d'amortisseur.

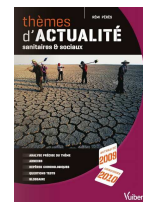
3. L'accroissement de la production à des fins non alimentaires

La volonté politique d'une essence renouvelable (les agrocarburants), associée au développement de l'alimentation animale pour répondre aux changements des habitudes alimentaires, est de nature à pousser les prix vers le haut. Plus précisément, la politique active de subvention de la part des pouvoirs publics, notamment du gouvernement américain, à destination des **agrocarburants** a contribué à dévier vers l'industrie des agrocombustibles des quantités très importantes de produits agricoles essentiels pour l'alimentation ; de même, des terres qui étaient destinées à produire des aliments ont été reconverties en terres de culture pour les agrocombustibles ; un facteur qui diminue également l'offre de produits alimentaires et fait monter les prix.

C. Les facteurs liés au fonctionnement du marché des produits

Avec les politiques de libéralisation des marchés menées au niveau mondial, notamment dans le cadre du Fonds monétaire international, les marchés agricoles sont devenus beaucoup plus transparents. En conséquence, les marchés des produits dérivés adossés aux marchés agricoles offrent une gamme toujours plus large d'instruments financiers destinés à diversifier les portefeuilles et réduire l'exposition au risque.

Après l'éclatement de la crise des *subprimes* à l'été 2007, les investisseurs institutionnels se sont progressivement désengagés du marché des dettes construit à partir du secteur de l'immobilier américain pour se porter sur le secteur des produits agricoles susceptible de procurer des profits intéressants. D'où l'afflux de capitaux liquides qui a subitement affecté les comportements et les décisions des agriculteurs, des négociants et des transformateurs de produits agricoles, notamment vis-à-vis du futur (les marchés à terme de marchandises se sont envolés, entraînant une hausse des cours au comptant). Ces **comportements spéculatifs** ont ainsi contribué à amplifier la volatilité des cours des matières premières, principalement du blé, du maïs et du soja, pénalisant fortement les consommateurs des pays les plus pauvres.



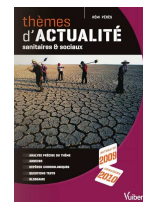
III. Les solutions à la crise alimentaire mondiale

Les causes de la crise alimentaire sont multiples, ce qui en fait une crise majeure au niveau international. Ainsi, les solutions sont-elles plus délicates à déterminer. Devant l'ampleur du problème posé à la communauté internationale, les solutions doivent être aussi bien des solutions d'urgence **(A)**, à entreprendre en temps de crise, que des solutions de résilience, à programmer dans l'instant, mais dont les effets seront diffus dans le temps **(B)**.

A. Les solutions d'urgence

Les solutions d'urgence sont nombreuses ; parmi les plus importantes, on peut citer :

- **l'extension de l'aide humanitaire d'urgence** : la crise alimentaire de 2008 a apporté la preuve que l'aide d'urgence pouvait être défailante ; ainsi, il apparaît essentiel que les organismes en charge de cette aide adoptent un système de signaux d'alarme leur permettant de réagir rapidement lors de crises semblables à la crise actuelle. Plus précisément, étant donné la nature de cette crise des prix, les décideurs doivent porter toute l'attention voulue à la pauvreté urbaine. Les transferts d'argent ou de nourriture doivent être développés et viser les plus pauvres, avec une attention spéciale portée à la nutrition vers la petite enfance, aux régions en détresse, à la fourniture aux enfants scolarisés de repas à emporter à la maison, et aux projets « nourriture ou argent contre travail ». Ces politiques doivent néanmoins être adaptées aux situations nationales, les pays n'ayant pas le même niveau de filet de sécurité ;
- **la levée des interdictions appliquées aux exportations** : durant la phase la plus critique de la crise, de nombreux pays ont limité les exportations pour garantir la sécurité alimentaire nationale. Les restrictions de ce type aident parfois à contenir la pression sur les marchés intérieurs, mais elles peuvent aussi donner le signal de difficultés et conduire à des achats de panique sur le marché intérieur. Par ailleurs, dans certains pays où ces restrictions se sont avérées efficaces, les agriculteurs ont réduit les surfaces plantées en céréales au vu de la faiblesse des prix intérieurs conjuguée à la hausse des prix des intrants comme les carburants, les semences et les engrais. Les restrictions à l'exportation exacerbent aussi l'instabilité des cours sur les marchés mondiaux, en particulier lorsqu'elles sont mises en place de manière *ad hoc* et sans concertation. La volatilité des marchés mondiaux contribue à son tour à aggraver la situation alimentaire dans d'autres pays. Certes, les pays ont une préférence légitime pour l'intérêt de leurs concitoyens, mais les interdictions d'exportations agricoles dans les pays en développement posent un problème économique et commercial réel ; ainsi convient-il de bannir cette politique au niveau international et non pays par pays ;
- **la relance du secteur agricole** : l'urgence est incontestablement de lancer des programmes de production alimentaire à impact rapide dans des zones clés. Agir à court terme pour promouvoir la croissance agricole implique de faciliter l'accès des petits agriculteurs aux semences, aux engrais et aux crédits, en d'autres termes, le train de mesures traditionnelles de la « Révolution verte ». Soigneusement subventionnés, les programmes de semences, engrais, irrigation, électricité et eau doivent inclure dès le début le secteur privé et faciliter le passage d'un programme initial « de catastrophe » à des mécanismes basés sur le marché. Ce type de programmes subventionnés doit se concentrer sur les pays les moins développés et se limiter à eux. Le calendrier de mise en oeuvre des actions est crucial pour pouvoir offrir un stimulus rapide au secteur de la petite entreprise liée à



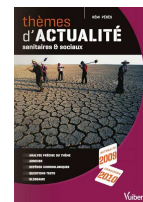
Extrait de
*Thèmes d'Actualité
sanitaires et sociaux*

- l'agriculture. La banque et la finance sont des facteurs clés de succès. Ces programmes à court terme devraient comporter des stratégies de sortie bien définies et diffusées ;
- **l'évolution des politiques en matière de biocarburants** : une série de mesures doivent être envisagées pour rendre à l'alimentation et au fourrage une grande partie des céréales actuellement utilisées pour le carburant. Ces mesures incluent le gel de la production de biocarburants aux niveaux actuels, sa réduction, ou l'imposition d'un moratoire sur les biocarburants issus des céréales et des oléagineux (autrement dit, suspendre temporairement l'utilisation des céréales pour la production de biocarburants) jusqu'à ce que les prix redescendent à un niveau raisonnable compatibles avec l'offre et la demande à long terme. Un tel moratoire a un coût ; il peut exiger d'indemniser des investisseurs poussés dans ce secteur en expansion rapide par les politiques actuelles. En même temps, un plus grand soutien devrait être accordé au développement des technologies bioénergétiques qui ne font pas concurrence aux cultures de denrées.

B. Les solutions de résilience

Les politiques d'urgence, menées à court terme, ne suffisent pas ; elles doivent être couplées à des politiques de « résilience », aux effets plus médiats ; plusieurs politiques sont envisageables :

- la **régulation de la spéculation** : la spéculation est d'abord une conséquence, non une cause, de la crise des prix. C'est pourquoi une sur-réglementation et une police du marché sont des réponses inappropriées. Cependant une surveillance globale et des mesures de régulation telles que le suivi des capitaux spéculatifs ou la limitation des marchés à terme devraient permettre de refréner une spéculation excessive sur le marché des denrées agricoles. Au-delà, il apparaît souhaitable que des stocks nationaux, régionaux ou mondiaux soient constitués dans le cadre d'un ensemble coordonné d'engagements formels des principaux pays producteurs à constituer une réserve modeste de céréales – et à puiser de façon coordonnée dans cette réserve en cas d'urgences régionales, quand les prix augmentent bien au-delà de ce qu'indiquent les fondamentaux du marché ;
- la **stimulation de l'investissement dans le monde agricole** : si la crise alimentaire a des effets néfastes indéniables, il faut toutefois reconnaître que la hausse des prix alimentaires est un élément important pour la relance de l'agriculture dans la mesure où elle fournit au secteur privé des incitations à investir et à produire. La relance de la production et de la productivité agricole offre une large marge d'action. L'augmentation de la productivité suppose des efforts substantiels et soutenus dans des domaines longtemps négligés comme la recherche, la vulgarisation agricole, le développement des infrastructures agricoles sans omettre les instruments de crédit et de gestion du risque, autant d'améliorations qui doivent compléter les incitations par les prix. Ces initiatives devront prendre en compte les défis liés aux effets potentiels à long terme du changement climatique ainsi que les effets à plus court terme de l'accroissement de la demande de biocarburants. Les mesures de soutien doivent notamment permettre aux producteurs pauvres des zones rurales – les moins à même de répondre aux changements de signaux du marché – d'accroître leur production et leur offre de produits commercialisables. Ce soutien peut prendre les formes suivantes : promouvoir la recherche agricole centrée sur les besoins des petits producteurs, qui pour la plupart exploitent des terres de plus en plus marginales, favoriser leur accès aux services agricoles, tels la recherche, la vulgarisation et les services financiers, et renforcer leur capacité à utiliser ces services, leur garantir l'accès à des ressources naturelles comme la terre et l'eau et encourager leur participation à des sources de revenus non agricoles par le paiement de services environnementaux. Il importe aussi d'aider les ménages pauvres en milieu rural à consolider leurs



moyens d'existence dans un contexte d'incertitude climatique toujours croissante et de les informer des possibilités offertes par les assurances sur les nouvelles approches de la gestion des risques climatiques et autres. C'est ici que des mécanismes novateurs d'assurance des cultures peuvent être introduits et testés à plus grande échelle. Les technologies de l'information, de meilleures données météorologiques, et les retours importants attendus des assurances rendent l'innovation en ce domaine plus réalisable. Les pays développés doivent alors faciliter le partage de l'innovation agricole et de la recherche en matière d'amélioration de la productivité et de transformation de la petite exploitation agricole.

Le contexte actuel de flambée des prix et de faibles niveaux des stocks alimentaires mondiaux présente des risques majeurs pour la sécurité alimentaire. Les défis à relever pour gérer cette crise dans les années à venir sont écrasants. Mais un échec se solderait par l'augmentation de la pauvreté et de la faim dans le monde, l'annulation des avancées chèrement acquises dans les domaines de la nutrition, de la santé, de l'éducation et de la protection sociale et, plus généralement, l'agitation sociale et l'insécurité. La communauté internationale doit s'assurer que les gouvernements se dotent des moyens humains, financiers, techniques et matériels nécessaires pour mettre en oeuvre les réformes prioritaires évoquées, qui incluent un certain nombre de pistes : soutien technique et budgétaire accru, orientations politiques fortes, diplomatie active et ferme dans les négociations internationales en faveur de la suppression des barrières au commerce international et de l'élimination des pratiques distorsives, et élaboration de nouveaux protocoles et accords internationaux autour des biocarburants. La bonne gouvernance et le soutien au secteur privé sont essentiels pour améliorer l'efficacité des politiques et garantir leur succès à l'échelle nationale. La stabilité internationale est au prix de réformes conséquentes des relations entre pays riches et pays pauvres.