



# Sécurité alimentaire, finance et commerce international

Comment protéger les pays en développement de la volatilité des marchés mondiaux

**SEPTEMBRE 2011**

**Mamadou CISSOKHO**, président honoraire du Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA)

**Thomas LINES** (rédacteur), consultant indépendant, spécialiste du commerce agricole et de la sécurité alimentaire

**Machiko NISSANKE**, Chaire des Sciences économiques à l'École des études orientales et africaines de l'Université de Londres

**Alistair SMITH**, Banana Link

Dans les années 2007-2008, de nombreux pays en voie de développement se sont vus submergés par la grande vague d'augmentation des prix des produits agricoles, un véritable *tsunami* économique sur lequel ils n'avaient aucune prise. La crise a rendu manifeste l'impasse de l'approche dominante de l'agriculture et du commerce des biens alimentaires, fondée exclusivement sur la dérégulation et la financiarisation des marchés.

La présente note aborde ce problème du point de vue des pays en développement, et notamment des pays les plus pauvres, et avance pistes pour réguler les marchés mondiaux alimentaires :

- diversifier les marchés nationaux et les déconnecter du marché international ;
- créer une réserve virtuelle pour stabiliser les marchés mondiaux ;
- réhabiliter la gestion de l'offre pour certains produits
- limiter la financiarisation des marchés des produits de base ;

# Résumé

## 1. Diversifier les marchés nationaux et les déconnecter du marché international

La volatilité des prix des produits de base est un problème classique ; ce qui est nouveau, c'est la dépendance croissante des pays pauvres des *importations* des produits alimentaires de base : la volatilité des recettes a été redoublée des difficultés accrues de nourrir sa propre population. Face à ce défi, une première réponse consiste à déconnecter les marchés nationaux du marché international, mettant les pays pauvres à l'abri, autant que possible, des risques d'instabilité dus aux variations des prix mondiaux.

Les incitations financières doivent ainsi encourager la culture des produits qui ne sont pas destinés aux marchés mondiaux mais à la consommation locale ou régionale – et qui, par conséquent, ne subissent pas les chocs des prix mondiaux. En revenant à une agriculture plus diversifiée et en remettant à l'honneur les produits agricoles traditionnels, on améliorerait également la situation nutritionnelle des populations locales.

La stabilisation des prix des produits alimentaires de base passe aussi par la reconstitution des stocks physiques. Plusieurs options existent aux niveaux national, régional et mondial.

## 2. Créer une réserve virtuelle ou un fond de stabilité

Le deuxième aspect du problème concerne la financiarisation des marchés agricoles mondiaux, c'est-à-dire l'ascendant pris par les investisseurs financiers et les spéculateurs sur les acteurs proprement commerciaux. Sur ce point, nous reprenons les propositions formulées par l'Institut international de recherches sur la politique alimentaire (IFPRI), à savoir :

- créer des stocks physiques limités et décentralisés pour faciliter une réponse en douceur aux urgences alimentaires et aux besoins humanitaires ;
- créer un fond de stabilité dont les interventions sur les marchés à terme vont maintenir les prix au plus près de ce qui paraît justifié par les fondamentaux économiques.

## 3. Réhabiliter la gestion de l'offre pour certains produits agricoles

Il faut remettre à l'honneur la gestion de l'offre physique des principales matières premières agricoles, en créant des instruments adaptés aux conditions spécifiques de chaque marché. Là où c'est possible, de tels instruments doivent être introduits et financés par les organisations internationales.

Les outils utilisés par le passé pour contrôler l'offre comprennent les stocks publics ou privés, les quotas sur les importations et les exportations, les droits de douane, les systèmes de gestion et de distribution des grandes entreprises, et un contrôle commercial étroit des productions agricoles sous-traitées. La nouvelle politique doit s'inspirer de cette histoire et inventer des mécanismes nouveaux, plus souples et mieux adaptés au fonctionnement des marchés.

## 4. Limiter la financiarisation des marchés des produits de base

Etant donné que les prix des principaux produits agricoles sont fixés sur les marchés à terme, il faut mieux encadrer ces marchés en tenant compte de tous les problèmes apparus dans le sillage de la crise financière de 2008-2009 ; et notamment :

- restreindre, voire interdire, l'accès aux marchés des matières premières aux participants dits « non commerciaux » – comme le propose, dans une certaine mesure, la régulation américaine en vigueur ;
- interdire par la loi toute acquisition de quantités physiques de produits alimentaires qui serait d'abord motivée par le gain financier de l'acheteur ;
- réduire l'emprise des institutions financières sur les marchés des matières premières agricoles et limiter le périmètre d'action des banques aux activités proprement bancaires.
- réguler les transactions en passant du « gré à gré » aux chambres de compensation ;
- taxer les investissements financiers dans les produits alimentaires, voire les interdire complètement.

## Propositions pour réguler les marchés des produits de base

Dans les années 2007-2008, de nombreux pays en voie de développement se sont vus submergés par la grande vague d'augmentation des prix mondiaux des produits agricoles, un véritable *tsunami* économique sur lequel ils n'avaient aucune prise. En provoquant la faim et la crise alimentaire dans de nombreux pays, ce *tsunami* a remis à l'ordre du jour, pour la première fois depuis de nombreuses années, le problème de la volatilité des prix des matières premières agricoles. Le scénario semble se répéter depuis le milieu de l'année 2010, comme le montre le graphique ci-après. Signe d'intérêt croissant pour cette question, le gouvernement français a décidé d'en faire une des priorités du G 20 dont il assume la présidence jusqu'à novembre 2011.

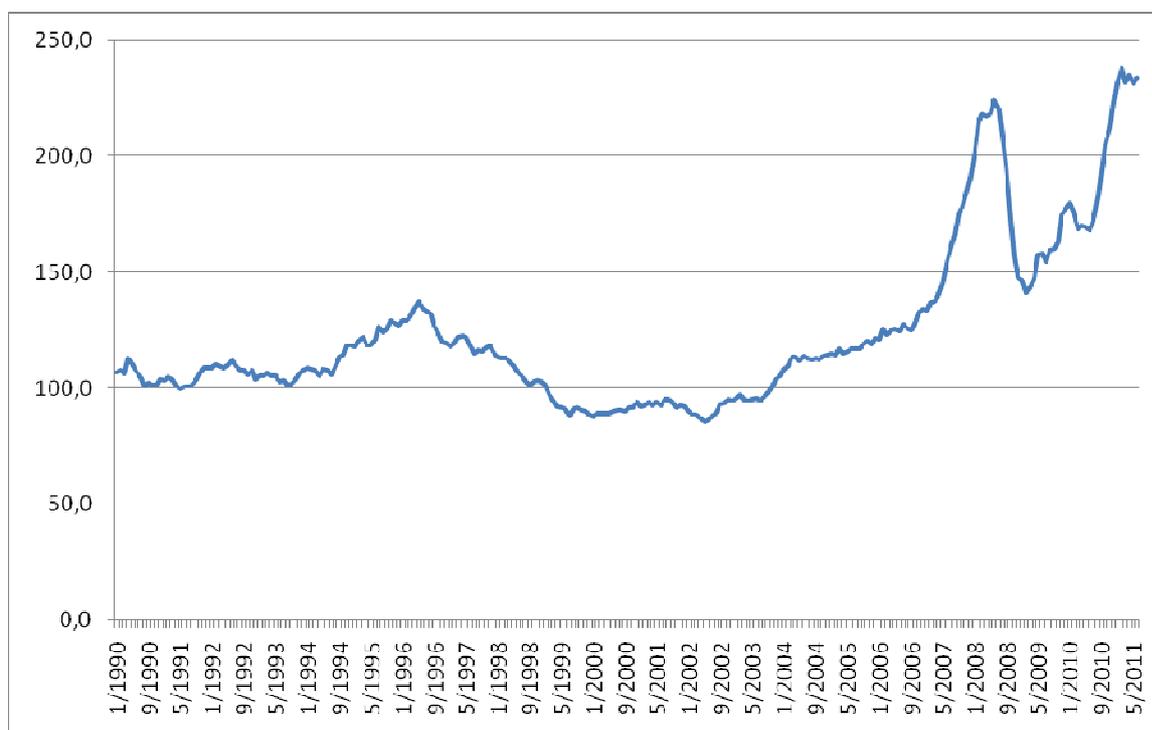
Si la rapidité et l'ampleur des hausses de prix en 2007-2008 étaient sans précédent, le problème n'est pas entièrement nouveau. Les marchés des produits de base sont volatils par nature ; pour y remédier, de nombreux mécanismes de régulation ont été utilisés par le passé :

- les stocks de réserve et les quotas utilisés pour équilibrer l'offre et la demande ;

- les contrats d'achat et de vente à terme, fixant les prix pour les opérateurs individuels ;
- les marchés internationaux garantis, comme celui – désormais aboli – de l'Union européenne pour le sucre et les bananes en provenance des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ;
- les financements « compensatoires » offerts aux pays en voie de développement dont les recettes d'exportations s'effondrent à cause d'une crise mondiale, par exemple le fonds Stabex de l'Union européenne ou le Mécanisme de financement compensatoire du FMI.

D'autres idées évoquées aujourd'hui dans les pays en développement comprennent l'intensification des échanges régionaux avec les pays voisins et la conversion des cultures aux produits peu échangés sur le marché mondial, et donc peu touchés par la volatilité des prix mondiaux. Cette note avance quatre propositions, dont chacune adopte un point de vue quelque peu différent sur la nature du problème et les remèdes :

**Indice des prix des produits alimentaires 1990-2010 (2002=100)**



Source : FAO

- réduire l'exposition des pays en voie de développement à l'instabilité des marchés mondiaux, entre autres en revenant aux réserves alimentaires physiques ;
- créer des mécanismes nouveaux pour stabiliser les marchés mondiaux eux-mêmes ;
- explorer de nouvelles méthodes, plus souples et moins bureaucratiques que celles utilisées par le passé, pour contrôler l'offre physique ;
- enfin, réduire la « financiarisation » des produits de base, autrement dit l'impact de la spéculation financière sur la fixation des prix.

Ces quatre points d'entrée ne se contredisent pas mutuellement ; plutôt, ils explorent des voies parallèles pour surmonter le même problème. En pratique, les différentes propositions sont très intimement liées, surtout les trois premières, qui proposent toutes des interventions sur les marchés des produits agricoles, tandis que la quatrième aborde la régulation du marché financier.

## 1. Diversification et déconnexion des marchés, réserves alimentaires

La volatilité des prix des produits de base comme le café, le cacao, le caoutchouc, le coton ou le cuivre est un problème classique, reconnu de longue date comme un obstacle au développement des pays pauvres, dont les recettes dépendent largement des exportations des matières premières de ce type. Ce qui est plus nouveau, c'est la dépendance croissante de ces mêmes pays des *importations* des produits alimentaires, et donc des prix formés sur des marchés internationaux tout aussi volatiles. Autrement dit, la volatilité des recettes a été redoublée des difficultés accrues de nourrir sa propre population. De façon significative, en 2008 la volatilité des prix n'a pas épargné les pays qui étaient arrivés à un quasi-équilibre dans leur offre de produits alimentaires de base, comme par exemple la Zambie.<sup>1</sup> Même dans ce pays, le prix national moyen du maïs blanc, son principal produit alimentaire, a augmenté de 88% entre mai 2008 et mars 2009.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Tembo et al (2009), p. 29.

<sup>2</sup> Selon les informations fournies par le Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et

Une première réponse au problème serait de réduire l'exposition des pays pauvres aux risques d'instabilité induits par les marchés mondiaux. La volatilité ne toucherait alors qu'un pays à la fois ou, au maximum, les pays d'une région donnée, au lieu de s'abattre sur l'ensemble de la planète.

D'ailleurs, dans beaucoup de pays en voie de développement, la production agricole continue d'être consommée surtout localement et reste relativement peu touchée par les aléas du marché mondial. Aussi la flambée des prix céréaliers mondiaux de 2007-2008 et du second semestre 2010 avait-elle eu un impact limité sur les prix des céréales locales (mil, sorgho) et encore moindre sur ceux des tubercules (igname, manioc). Dans d'autres pays en revanche, les importations croissantes des produits alimentaires, facilitées par les prix de dumping et la faible protection aux frontières, avaient transformé en profondeur les habitudes alimentaires des populations locales, jusque dans les zones rurales les plus reculées où chaque village possède désormais sa boulangerie.

Nous n'abordons pas ici la question du *niveau* des prix. Toutes choses égales par ailleurs, les agriculteurs des pays pauvres auraient besoin de prix *plus élevés*, ce qui aiderait également les travailleurs ruraux sans terre, à condition que la hausse des prix se traduise par des salaires plus élevés. Sans entrer dans cette discussion, il semble clair que la *volatilité* des prix n'arrange personne sauf les spéculateurs et quelques intermédiaires.

En face du *tsunami* des prix mondiaux volatils, le remède proposé ici consiste à réduire l'exposition excessive des économies alimentaires nationales aux fluctuations du marché mondial. Celui-ci est largement dominé par trois céréales: le blé, le riz et le maïs. Or, il existe maints d'autres produits alimentaires traditionnels, au moins aussi nourrissants et bien connus des agriculteurs locaux ; ces produits sont en outre plus respectueux des conditions locales que les plantes importées, et leurs consommation est souvent cantonnée aux zones géographiques limitées, de sorte qu'il est peu probable qu'un brusque mouvement de prix se répande sur les marchés mondiaux. Comme le note un conseiller du gouvernement français, « il est plus probable que les solutions relèvent davantage de politiques visant à freiner la transmission de cette instabilité au niveau national et à réduire les retombées sur

l'agriculture (SMIAR), mis en place par FAO (Food and Agriculture Organisation), accessible sur le site de l'organisation : [www.fao.org](http://www.fao.org).

les populations vulnérables... Les marchés agricoles ont toujours connu des prix instables, mais les producteurs et les consommateurs en étaient préservés par les politiques publiques.»<sup>3</sup>

De cette analyse découlent cinq propositions plus spécifiques :

**Encourager la culture des produits agricoles « non mondialisés », consommés surtout localement.**

En Afrique, il serait ainsi préférable de mettre fin à la promotion excessive du maïs, du riz et du blé, tout comme celle du riz en Asie. La diversification des sources d'alimentation et une place plus grande offerte aux produits agricoles traditionnels améliorerait en plus la condition nutritionnelle des populations locales. Par exemple, les mils contiennent plus de protéines, de sels minéraux et de vitamines que le blé ou le riz ; ils sont aussi plus résistants que ces derniers, ayant besoin de moins d'eau pour pousser. Et pourtant, tandis que la production indienne du riz a augmenté de 125% et celle du blé de 285 % depuis les années 1960, celle du mil est restée stable, aux alentours des 18 à 20 millions de tonnes par an.<sup>4</sup> Lors d'une récente conférence sur les produits agricoles traditionnels à Arusha en Tanzanie, les experts ont observé que « la quantité d'espèces sous-utilisées qui peuvent contribuer à la sécurité alimentaire est en soi un grand défi<sup>5</sup> ». A l'état actuel, ces espèces font généralement partie d'une culture alimentaire submergée par les produits importés.

**Etablir des réserves physiques visant à stabiliser les prix des produits alimentaires de base dont dépendent les populations pauvres.** Ces réserves, accumulées quand les prix sont bas et déstockées en temps de pénurie ou lorsque les prix repartent à la hausse, aident à renforcer la sécurité alimentaire ; bien gérées, elles peuvent même générer des bénéfices. Ce n'est pas forcément au niveau national qu'il faut les constituer : avant la réforme de la PAC européenne, les stocks d'intervention étaient gérés par chaque Etat-membre mais dans le respect des règles communes, établies par tous les membres. Quelle que soit la forme du dispositif – la PAC avait été créée pour répondre aux besoins de l'Europe occidentale des années 1960, pas à ceux des pays les plus pauvres 50 ans plus tard – celui-ci doit

combiner des stocks nationaux et/ou locaux et des règles communes pour tous les membres.

Surtout, la réserve doit relever de l'autorité de l'Etat ou du groupe d'Etats pour lequel elle a été mise en place : c'est cette règle fondamentale, bafouée depuis longtemps, qu'il faut aujourd'hui restaurer. Malheureusement ce n'est pas le cas de certaines propositions récentes, qui veulent créer une réserve alimentaire mondiale mais en privant les gouvernements nationaux de la maîtrise de leur propre sécurité alimentaire. Les bailleurs de fonds peuvent bien sûr être invités à donner des conseils sur la mise en place et le fonctionnement des réserves alimentaires, mais ils ne doivent ni en être les propriétaires, ni les diriger eux-mêmes.

Les réserves alimentaires peuvent être organisées au niveau national, régional ou mondial. Dans bien de cas, la meilleure façon de protéger les pays pauvres contre la volatilité des prix agricoles internationaux – et, implicitement, de limiter la hausse excessive des prix – est de créer des régulations communes pour un groupe de pays ou une région. Plusieurs Etats ayant déjà mis en place des stocks alimentaires nationaux, la construction des réserves régionales pourrait s'inspirer de ces expériences. Elle devrait être progressive, avançant à mesure que les expériences nationales s'avèrent probantes et que les pays concernés tissent des liens commerciaux entre eux.

**Soutenir les réserves régionales et le commerce régional par des mesures de protection.**

« Les expériences passées nous enseignent que le stockage pour stabiliser les prix n'est efficace que s'il est utilisé dans un marché 'protégé'. »<sup>6</sup> Par conséquent, les négociations commerciales internationales doivent reconnaître à chaque grand pays ou groupe de pays le droit de protéger son marché pour ce qui concerne les produits alimentaires de base.

Au cours des dernières décennies, la sécurité alimentaire de nombreux pays en voie de développement a été mise en danger par la réduction des barrières aux importations, effectuée souvent dans le cadre des politiques d'ajustement structurel. Souvent, la concurrence est déloyale en ce que les importations profitent de subventions des pays producteurs, mais même là où cela n'est pas le cas, les dégâts économiques peuvent être considérables si les producteurs nationaux n'ont pas assez de temps et de ressources pour s'adapter à la

<sup>3</sup> Buba (2011), cité dans ROPPA (2011), p. 7.

<sup>4</sup> Millet Network of India (sans date), Tableau 3 (en anglais).

<sup>5</sup> International Society for Horticultural Science (2008), p. 3 (traduit de l'anglais par le rédacteur de cette note).

<sup>6</sup> Buba (2011).

concurrence internationale. Cela vaut surtout pour les pays où une grande partie de la population vit de l'agriculture.

En outre, la protection aux frontières s'avère souvent nécessaire si l'on veut des prix agricoles rémunérateurs et des agriculteurs capables de financer eux-mêmes leurs investissements. Plus un pays est développé, plus faible est la part des importations dans les produits alimentaires de base qu'il consomme, et plus il se protège contre ce type d'importations. Ainsi, le droit moyen sur les céréales s'élève à 50% dans l'Union européenne, à comparer avec les 5% de l'Union économique et monétaire Ouest-africaine. *A contrario*, si l'Afrique de l'Ouest est la région la moins développée du monde, elle est aussi celle du taux de protection agricole le plus faible au monde: 13 %, contre 16 % pour l'ensemble des pays les moins avancés et 20 % pour les pays en voie de développement.

**Pour être pleinement efficaces, les mesures précédentes doivent être accompagnées d'autres, comme le développement des infrastructures** (pour réduire le coût du transport et intensifier les échanges intra-régionaux) et **l'investissement dans les systèmes d'irrigation** nécessaires pour cultiver le riz et d'autres produits alimentaires de base. Aussi, un **transfert plus généreux des technologies** de transformation des produits vivriers permettrait de réduire les importations du blé et d'autres produits alimentaires. Les pays industrialisés et les institutions internationales doivent apporter une aide temporaire aux consommateurs pauvres des pays en développement, en finançant des coupons permettant à ces derniers de continuer à acheter les produits vivriers locaux aux prix plus bas, selon le modèle pratiqué aux Etats-Unis, au Brésil et en Chine. Quant au système indien, « le gouvernement intervient du côté du consommateur avec ses politiques d'approvisionnement, de stockage et de distribution (...). Les moulins de riz sont obligés de vendre une certaine proportion de leur riz moulu (...) à l'agence d'Etat à un prix déterminé d'avance, qui est souvent plus bas que le prix du marché (...). Les produits ainsi approvisionnés sont ensuite distribués aux prix subventionnés pour satisfaire aux besoins des pauvres par le biais du 'système de distribution publique'. »<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Gulati et Dutta (2010), pp. 281-82.

### **Promouvoir les méthodes agricoles plus durables.**

La plupart des pays en développement, et surtout les pays les plus pauvres, doivent importer les produits chimiques et minéraux qui sont au cœur des systèmes intensifs de l'agriculture « moderne ». C'est ce qui explique que beaucoup d'agriculteurs n'ont pas pu tirer profit des hausses de prix en 2008 – le coût des intrants avait augmenté encore plus vite que les prix des produits agricoles. Il s'agit d'une tendance de long terme : depuis les années 1970, les prix des céréales augmentent moins vite que ceux des biens manufacturés, et les prix des intrants utilisés par les agriculteurs grimpent encore plus vite que ceux des produits manufacturés...<sup>8</sup>

Ici encore, les ressources domestiques et les cultures vivrières traditionnelles peuvent être d'une grande aide. Au lieu d'appliquer les méthodes propres à l'agriculture intensive, il serait sans doute plus efficace que les agriculteurs des pays en voie de développement optent pour des pratiques agroécologiques qui permettent de lutter contre les parasites et de fertiliser la terre sans avoir recours à des produits chimiques ou des engrais minéraux, dont les prix augmentent au moins aussi vite que celui du pétrole.

En impliquant les agriculteurs dans le choix des méthodes de nutrition du sol et de lutte contre les insectes nuisibles, au lieu de se fier entièrement aux scientifiques, on peut arriver à des résultats remarquables. Ainsi, après avoir étudié le potentiel des plantes sauvages pour maîtriser les insectes et les autres prédateurs en Zambie et au Malawi, des chercheurs ont pu constater que « la plupart des agriculteurs possèdent une connaissance fine des propriétés pesticides d'un grand nombre de plantes (...), bien qu'ils s'en servent relativement peu au jour le jour »<sup>9</sup>.

Les méthodes agroécologiques constituent donc une alternative aux produits minéraux et chimiques pour la nutrition du sol et la protection des plantes, et offrent des avantages économiques et environnementaux non négligeables.<sup>10</sup>

Plutôt que focaliser uniquement sur les améliorations génétiques, une « utilisation « fonctionnelle de la biodiversité » consiste à allier les recherches sur les gènes, les espèces et les écosystèmes.<sup>11</sup> Un des domaines qui réunissent

---

<sup>8</sup> Lines (2011), p. 9.

<sup>9</sup> World Agroforestry Centre (2010), p. 31 (traduit de l'anglais par le rédacteur).

<sup>10</sup> Voir Lines (2011), pp. 35-38.

<sup>11</sup> Pimbert (2010), p. 2.

ces méthodes est celui de **l'agroforesterie**, où les arbres sont utilisés pour améliorer la production et la durabilité de l'agriculture, comme dans le cas de la plantation des acacias *Faidherbia* (des « arbres à l'engrais »). Ces arbres, en donnant de l'ombre, permettent d'augmenter les rendements de beaucoup de cultures dans les zones tropicales, tandis que la tombée de leurs feuilles pendant la première saison des pluies nourrit le sol de l'azote. Le Centre mondial de l'Agroforesterie observe ainsi qu'« au Malawi, les rendements de maïs sont typiquement deux à trois fois supérieurs quand la céréale est cultivée sous à l'ombre des *Faidherbia*.»<sup>12</sup>

## 2. Une réserve virtuelle ou un fond de stabilisation des marchés à terme

Le deuxième groupe de propositions traite de la « financiarisation » des produits alimentaires de base, c'est-à-dire de la domination croissante des investisseurs et des spéculateurs. En effet, les marchés des matières premières sont aujourd'hui dominés par des banques comme Goldman Sachs, Morgan Stanley, J.P. Morgan Chase ou encore Barclays Capital. Cette évolution a commencé avec le développement de fonds indiciels cotés en continu, au début des années 2000 ; plus récemment, les banques se sont mises à investir dans les matières premières physiques et les moyens de les stocker et transporter (les compagnies maritimes ou encore des entrepôts officiels de la Bourse des métaux de Londres.<sup>13</sup>)

Clairement, ce n'est pas le rôle d'une banque. Cette pratique prédatrice d'« internaliser » les transactions – en utilisant les dépôts et les fonds de leurs clients pour faire du trading pour compte propre – doit être limitée voire prohibée. L'effet domino créé par les emprunts interbancaires et les marchés dérivés a été la cause essentielle du resserrement du krach bancaire des années 2008-2009 ; il constitue aussi la principale source du pouvoir politique des banques.

L'expérience suggère que les marchés dérivés de

gré à gré, ainsi que les transactions impliquant des investisseurs ayant peu d'intérêt pour les produits physiques échangés, tendent à augmenter la volatilité des marchés – même si nous ne comprenons pas encore très bien *comment* le processus de financiarisation stimule cette volatilité excessive par rapport aux influences des fondamentaux du marché. L'ampleur de la spéculation est devenue telle que les acteurs des marchés de produits physiques ne peuvent plus s'appuyer sur les marchés à terme pour comprendre l'état réel de l'offre et de la demande. Autrement dit, les marchés à terme cessent de remplir leur fonction essentielle, celle de mettre un prix sur le risque encouru par ceux qui s'engagent dans le commerce physique, et sur la couverture du même risque.

Lorsque l'offre et la demande changent brusquement, les instruments conventionnels ne suffisent plus pour stabiliser les prix. Il peut alors être plus efficace de cibler des interventions sur les marchés à terme pour contrecarrer le trading spéculatif. C'est l'idée proposée par l'Institut international des recherches sur la politique alimentaire (IFPRI)<sup>14</sup>, qui préconise une stratégie mondiale sur deux fronts :

- établir des réserves physiques limitées et décentralisées des produits alimentaires, pour faciliter une réponse en douceur aux urgences alimentaires ;
- créer des réserves virtuelles et les utiliser pour des interventions ponctuelles sur les marchés à terme. Ces interventions serviraient à maintenir les prix au plus près de ce qui est justifié par l'offre et la demande de long terme.

Sur le premier front, le Programme alimentaire mondial de l'ONU organiserait et gérerait des réserves alimentaires dans les régions en développement, en renfort des réserves stratégiques établies par chaque pays. Ces réserves seraient financées par les pays du G8 plus le Brésil, la Chine, l'Inde, le Mexique et l'Afrique du Sud.

Le deuxième front serait conduit par les pays faisant partie du mécanisme proposé. L'IFPRI propose d'établir deux institutions, une « Unité d'intelligence » et une « Commission technique » ; la première, une agence publique internationale, suivrait de près les mouvements de prix, établirait

<sup>12</sup> World Agroforestry Centre (2010), p. 8.

<sup>13</sup> Voir par exemple les deux derniers paragraphes de l'article de blog du *Financial Times* à <http://ftalphaville.ft.com/blog/2011/05/18/572046/please-wait-10-months-for-your-aluminium-thank-you/> (en anglais).

<sup>14</sup> Von Braun et Torero (2009).

et maintiendrait des fourchettes dynamiques de prix en s'appuyant sur les flux de l'offre et de la demande. Pour chaque marché concerné, elle annoncerait régulièrement et publiquement ses prévisions et une fourchette de prix acceptable. Ce qui permettrait aux intermédiaires financiers de mieux ancrer leurs anticipations et réduirait les marges de manœuvre des opérateurs spéculatifs.

Pour être efficaces, ces interventions doivent être faciles à lancer et à arrêter, et respecter les conditions particulières de chaque marché particulier. Elles ne doivent pas nuire au fonctionnement et à l'approfondissement des marchés à terme, une liquidité suffisante étant un élément essentiel de la couverture des risques. Dans des conditions « normales » (hors bulle spéculative), les marchés pourraient fonctionner librement, avec le moins d'ingérence possible. En revanche, en cas de bulle spéculative – lorsque les prix dépassent significativement la fourchette dynamique prévue – une intervention sur le marché à terme serait activée par la Commission technique sur la base d'un prix de déclenchement fourni par l'Unité d'intelligence. Cette intervention pourrait par exemple prendre la forme d'une vente « à nue » des contrats à terme (*futures*), pour contrecarrer la hausse des prix.<sup>15</sup> Ce système offrirait un moment de répit aux marchés et faciliterait le retour des prix à un niveau justifié par les fondamentaux économiques.

### 3. Retour à la gestion de l'offre mondiale

En parallèle des mesures précédentes, il est nécessaire de rétablir les instruments permettant de contrôler l'offre physique de certains produits agricoles, notamment des produits tropicaux échangés sur les marchés mondiaux. Ces dispositifs doivent être examinés marché par marché ; là où leur mise en place paraît faisable, ils devraient être instaurés (ou restaurés) et financés par les organisations internationales.

Pour certains marchés, des accords du type des anciens Accords internationaux sur les produits de base (AIPB)<sup>16</sup> seraient sans doute efficaces, tandis

que pour d'autres, il faudrait inventer des mécanismes nouveaux, par exemple des accords de filière combinant des mécanismes économiques et des clauses sociales et environnementales. C'est précisément l'objectif du Forum mondial de la banane, établi lors d'une réunion au siège de la FAO à Rome en décembre 2009<sup>17</sup> et réunissant toutes les parties prenantes de la filière : entreprises, organisations agricoles, syndicats, ONG, instituts de recherche, gouvernements... Le Forum a pour mission d'établir un accord où chaque acteur, du producteur au commerçant de détail, reçoive un part équitable du prix final, couvrant ses frais et lui assurant une marge raisonnable, mais aussi de convaincre les consommateurs de la nécessité de payer un prix suffisant pour garantir des moyens de subsistance pour tous les acteurs de la filière.

La gestion de l'offre physique passait jadis par une panoplie d'instruments différents : stocks publics ou privés, quotas sur les importations et les exportations, droits de douane, systèmes de production et de distribution des entreprises privées, contrôle commercial sur les productions sous-traitées (gestion de la chaîne logistique)... Les réserves physiques discutées plus haut en font également partie. Tous ces mécanismes servaient soit à limiter l'offre, soit à intervenir sur le marché pour atténuer les fluctuations des prix, et ils étaient utilisés par toute une gamme d'acteurs : certains purement commerciaux, d'autres représentant les intérêts des agriculteurs, d'autres encore fondés par des groupes d'Etats producteurs (comme l'OPEC) où encore les Etats signataires des AIPB.

Le contrôle de l'offre sert tantôt à augmenter, tantôt à baisser les prix sur les marchés domestiques et internationaux. Par exemple, les subventions aux producteurs nationaux et les droits de douane sur les importations maintiennent le prix à un niveau élevé, les quotas de production ou d'exportation tendent à le réduire, tandis qu'un stock tampon ou une politique de variation des quotas peuvent viser l'un ou l'autre selon les circonstances, leur objectif étant de réduire la volatilité.

---

du produit en question, ils ont régulé les échanges de plusieurs produits pendant des périodes variables, en tout entre 1930 et 1990. Les accords atténuent les fluctuations des prix en achetant en période de surplus et de baisse des prix, et en vendant lorsque les prix repartaient à la hausse. Le plus important parmi ces accords, l'Accord international du café, prévoyait des quotas d'exportation.

<sup>17</sup> Plus d'informations sont disponibles à [www.fao.org/wbf](http://www.fao.org/wbf).

---

<sup>15</sup> Nissanke (2010), pp. 46-48.

<sup>16</sup> Les AIPB devaient palier les défaillances des marchés et stabiliser les recettes des pays en voie de développement. Signés par les principaux pays producteurs et consommateurs

Evidemment, tout instrument peut faire face à des difficultés qui n'étaient pas prévues au départ, il faut donc être en mesure de les ajuster au besoin. Par exemple, la profonde récession du début des années 1980 a rendu difficile le maintien du contrôle de l'offre des produits de base ; c'est l'une des causes du démantèlement de l'Accord sur l'honneur<sup>18</sup> entre les entreprises du secteur d'aluminium, mettant fin à une longue période des prix stables. La même récession a signé la fin de l'Accord international sur l'étain, dont les fonds avaient été épuisés dans la défense du prix-plancher prévu. Une clause de force majeure semble donc nécessaire pour se prémunir contre ce genre de situation.

Aussi, avant de mettre en place des systèmes *publics* de contrôle de l'offre, il faut étudier de près les mécanismes *privés* instaurés dans ce même but. La question fondamentale est celle de savoir qui domine le marché ou la filière en question ; ces dernières décennies ont vu un déplacement progressif du pouvoir des producteurs vers les consommateurs, et des pouvoirs publics vers les acteurs privés.

Qu'il soit exercé par des acteurs publics ou privés, le contrôle de l'offre physique peut donc prendre des formes diverses, dont certaines sont nettement plus souples que les AIPB. La méthode à retenir doit répondre au mieux aux conditions spécifiques du marché en question.

L'un des défauts dont souffraient les anciens AIPB était précisément le manque de souplesse : quel que soit le marché, la régulation passait par un accord comprenant la totalité ou la quasi-totalité des pays producteurs et consommateurs, et les mécanismes conçus pour maintenir les prix dans la fourchette se limitaient aux stocks tampons et aux quotas à l'exportation. Or, compter exclusivement sur la gestion d'un stock tampon pour stabiliser le marché peut se révéler coûteux et inefficace lorsque l'offre et de la demande fluctuent brusquement. Aussi, l'expérience montre que la répartition des quotas à l'exportation parmi les pays producteurs entraîne des coûts de transaction importants et se heurte à des difficultés techniques comme les défauts de coordination et le problème des « passagers clandestins ».

En résumé, les critères techniques et politiques déterminant le succès semblent les suivants :

#### Critères techniques :

- un marché cohérent qui rend l'intervention possible ;
- une administration compétente chargée de gérer le mécanisme retenu ;
- une souplesse opérationnelle appuyée sur une connaissance fine du marché, plutôt qu'une application mécanique des règles définies d'avance ;
- traitement équitable des produits comparables : une intervention ne doit pas biaiser la concurrence entre le produit en question et ses éventuels concurrents.

#### Critères politiques :

- une maîtrise de la filière dans son ensemble, générée soit par la concentration du marché, soit par les Etats ;
- une solidarité de base entre ceux qui mènent l'opération ;
- sur les marchés agricoles, la prise en compte réelle des intérêts des agriculteurs dans le choix du mécanisme d'intervention ;
- sur les marchés internationaux, la présence d'un producteur de poids prêt à varier sa production dans l'intérêt du marché entier ;
- l'implication de tous les participants du marché en question.<sup>19</sup>

## 4. Limiter la financiarisation des marchés des produits de base

Les prix des principaux produits alimentaires de base – à l'exception du riz – sont fixés sur les marchés à terme ; par conséquent, la sécurité alimentaire passe par une régulation financière plus stricte, capable de titrer toutes les leçons de la crise de 2008. C'est un problème complexe et technique ; notre ambition ici est seulement de dessiner en grandes lignes les réformes qui nous paraissent nécessaires. Il en va surtout des opérations « non commerciales », autrement dit la spéculation et l'investissement financier – des enjeux devenus brûlants avec l'essor des nouveaux

---

<sup>18</sup> *Gentlemen's Agreement* en anglais.

---

<sup>19</sup> Voir Lines (2007B), pp. 12-17.

instruments financiers comme les fonds indiciels, le rôle croissant des fonds spéculatifs (*hedge funds*) et des banques opérant pour leur compte propre, ou encore l'évolution rapide des transactions « de gré à gré » organisées en dehors de la bourse et sans quelconque supervision de la part des régulateurs publics.

Aux Etats-Unis, les dernières grandes avancées en termes de régulation remontent aux réformes qui ont suivi la Grande Dépression. Plus récemment, la Commodity Futures Trading Commission (CFTC), créée en 1975 et dont les prérogatives viennent d'être renforcées par la loi Dodd-Frank de 2010, représente une certaine tentative de réguler les marchés des produits de base. Aucune régulation comparable n'existe pour le moment en Europe, le deuxième marché à terme mondial des produits de base (après les Etats-Unis). L'Union européenne a lancé un processus législatif lent et laborieux, dont il est trop tôt pour en juger les résultats.

Sur ce point, nous proposons cinq pistes de réforme<sup>20</sup> :

- **Restreindre voire interdire l'accès aux marchés des matières premières aux acteurs dits non commerciaux** – comme le fait déjà, dans une certaine mesure, la CFTC aux Etats-Unis. L'objectif serait de limiter le nombre de contrats à terme possédés par un participant à un moment donné, avec des règles uniformes à travers le monde. Newman propose aussi de limiter « la proportion des échanges à terme réalisés par les acteurs non commerciaux », avec un plafond établi marché par marché.<sup>21</sup>
- Certains fonds spéculatifs et d'autres institutions financières **thésaurisent** désormais des produits physiques (pas uniquement l'or). Des exemples récents concernent les marchés du pétrole et du cuivre, et même celui du riz lors de la flambée de prix en 2008. C'est une thésaurisation classique mais réalisée désormais par des investisseurs spéculatifs, plutôt que par les acteurs du secteur en question. **La nouvelle régulation doit prohiber tout accaparement de produits alimentaires pour des gains financiers.**

- Plus largement, le défi est de **réduire durablement l'emprise des institutions financières sur les marchés des matières premières**. Cette emprise, qui ne cesse de progresser depuis une vingtaine d'années, est manifeste dans les actions des banques comme Barclays Capital ou J.P. Morgan Chase, qui investissent dans les transports maritimes, ou lorsque Goldman Sachs achète les entrepôts de métal utilisés par la Bourse des métaux de Londres. D'autres exemples, mieux connus, concernent les échanges de gré à gré et la promotion des fonds indiciels, y compris les fonds de produits de base négociables en bourse des valeurs.

Enlever aux banques ces fonctions, les cantonner aux activités strictement bancaires – celles de recueillir les dépôts, d'accorder des prêts, de fournir aux entreprises des services financiers – ; c'est la tâche de la régulation *bancaire*. Si l'Etat accorde aux banques des privilèges financiers, c'est pour qu'elles soutiennent le reste de l'économie au lieu d'agir dans l'intérêt de l'ingénierie financière et des banquiers eux-mêmes.

- Les transactions de gré à gré seraient mieux suivies – et les risques financiers qu'elles représentent mieux évalués – si elles étaient enregistrées par une **chambre de compensation**. Cela permettrait également de supprimer les réseaux complexes de contrats et d'obligations envers les clients, les autres banques et les contreparties de toutes sortes. C'était précisément des réseaux de ce type qui ont dû être démantelés après la banqueroute de Lehman Brothers et d'AIG en 2008.

Il est illusoire de penser que les *swaps* sur produits de base (et la plupart des autres produits dérivés) permettent d'éliminer le risque financier. Ils ne font que le déplacer d'une banque à l'autre, en le multipliant au passage. C'est bien ce qui s'est passé dans les années avant la crise financière : loin de couvrir le risque de défaut, la titrisation des prêts hypothécaires l'avait découpé en tranches de sorte que personne n'avait plus la visibilité sur l'ensemble de la chaîne. Les *swaps* sur les produits de base, si tant est qu'ils doivent rester autorisés, doivent être proposés uniquement par des entreprises spécialisées et encadrées par les régulateurs. En principe, les banques ne devraient pas opérer sur ce marché.

<sup>20</sup> Cette section reprend les idées présentées dans Lines (2010).

<sup>21</sup> Newman (2009), dernier paragraphe des Conclusions (à une page non-numérotée). Traduit de l'anglais par les auteurs.

- A défaut d'être interdit, **l'investissement financier dans les matières premières doit être soumis à une taxe.** Le gouvernement indien a créé un précédent en la matière dans son budget 2008-09, en introduisant une taxe sur les options et les contrats à terme des produits de base.<sup>22</sup> Nous proposons de baser une telle taxe sur la valeur de chaque produit telle qu'elle évolue au gré des échanges, d'une manière assez semblable aux fourchettes de prix variables décrites ci-dessus. La taxe augmenterait en période de volatilité aiguë, avec des fourchettes de prix établies pour chaque produit ou marché.

Il est bien connu que la taxe Tobin a été proposée à l'origine pour stabiliser les variations des cours de change.<sup>23</sup> Selon les mots de son auteur, une taxe sur les transactions des monnaies devait mettre « du sable dans les rouages » et « faire en sorte que les cours de change reflètent plus fidèlement les fondamentaux de long terme ». <sup>24</sup> Si Tobin proposa de taxer le cours de change, c'est qu'à l'époque celui-ci constituait le principal levier de la spéculation financière, les marchés des matières premières étant encore séparés des marchés financiers. Aujourd'hui le contexte est différent, et une taxe sur l'investissement dans les matières premières agricoles pourrait fournir un mécanisme efficace pour stabiliser les prix, de façon comparable aux réserves virtuelles proposées par l'IFPRI.

Dès qu'un tel système aura été reconnu par les acteurs du marché comme crédible et efficace, la seule menace d'une taxe pourrait suffire pour maintenir les prix à l'intérieur de la fourchette ; le recours aux réserves physiques, dont le maintien est forcément coûteux, ne serait peut-être plus nécessaire. Le vrai succès de la taxe consisterait à chasser la spéculation hors des marchés sans qu'elle ne soit jamais prélevée. Les agences de l'ONU comme la FAO, la CNUCED et le Fonds commun pour les produits de base pourraient être chargés de mettre en place le système, en coopération étroite avec les organismes internationaux en charge des produits spécifiques. En dernière instance, il faut cependant que la communauté internationale *veuille* réellement

arriver à stabiliser les prix : c'est la faiblesse du soutien politique qui avait amené au trépas les mécanismes de stabilisation utilisés par le passé.

## 5. Remarques conclusives

Le gouvernement français aurait pu choisir d'autres thèmes pour sa présidence du G 20 ; après tout, les défis ne manquent pas par ces temps de mutations profondes de l'économie mondiale. Et pourtant, il a décidé de mettre l'accent sur le problème des prix alimentaires. A juste titre, vu que ce problème touche l'ensemble de la planète à l'exception des zones où domine encore l'agriculture de subsistance. Cependant, il touche surtout les pays les plus pauvres, qui n'ont pas de représentants au sein du G 20 ni la moindre possibilité de l'influencer. Il paraît donc nécessaire que les grands pays investissent cette question.

Les mesures préconisées dans cette note vont plus loin que la plupart des autres propositions avancées actuellement, que ce soit par les universitaires, les bailleurs de fonds, les entreprises ou les médias. Le débat est rarement à la hauteur du défi ; dans bien de cas, il est même marqué du sceau des intérêts des acteurs qui dominent les marchés des produits alimentaires. Or les récentes crises montrent clairement que ce sont ces marchés eux-mêmes qu'il faut revoir de fond en comble.

Répetons-le pour finir : la crise des prix alimentaires est surtout une crise des *marchés*, des grands marchés mondiaux qui répondent de moins en moins bien aux besoins des sociétés. Notre conviction est que les nouvelles politiques alimentaires doivent avoir en vue les besoins humains et tirer les leçons des crises précédentes (et des réponses apportées à l'époque). La plupart des propositions semblent oublier cet aspect essentiel du problème, ou manquent de l'amener à sa conclusion logique, à savoir que d'autres mécanismes que les marchés mondiaux sont aujourd'hui nécessaires, soit pour opérer en parallèle, soit pour intervenir sur les marchés et les corriger.

---

<sup>22</sup> *Financial Express* (2008). Traduit de l'anglais par les auteurs.

<sup>23</sup> Spahn (1996 et 2002) et Nissanke (2005). Traduit de l'anglais par les auteurs.

<sup>24</sup> Tobin (1974 et 1978). Traduit de l'anglais par les auteurs.

# Références

- Buba, J. (2011), 'Volatilité des prix des matières premières. Volet 2. Produits agricoles: limiter la volatilité ou en atténuer les effets?', La note d'analyse, n°207, janvier (Paris: Centre d'analyse stratégique).
- Gulati, A., and M. Dutta (2010), 'Rice Policies in India in the Context of the Global Rice Price Spike', in D. Dawe, *The Rice Crisis: Markets, Policies and Food Security* (London: Earthscan and FAO), pp. 273-95
- International Society for Horticultural Science (2008), 'Report: International Symposium "Underutilized Plant Species for Food, Nutrition, Income and Sustainable Development"' (Arusha, Tanzania).
- Lines, T. (2005), 'Tropical Commodity Agreements and Structural Adjustment', written for seminar on 'Practices of Governance in International Agricultural Markets', Paris, [www.tomlines.org.uk/userimages/ceriLines2.pdf](http://www.tomlines.org.uk/userimages/ceriLines2.pdf) (May 2011).
- Lines, T. (2007A), 'Les accords sur les produits tropicaux et les programmes d'ajustement structurel' (French translation of 2005 seminar paper), published in V. Géronimi, C. Jaffrelot and G. Matheron (eds), *La Régulation des Marchés Agricoles Internationaux: Un enjeu décisif pour le développement* (Paris, 2007: L'Harmattan), pp. 183-96.
- Lines, T. (2007B), 'Supply Management: Options for commodity income stabilization' (Geneva: International Institute for Sustainable Development), [www.tomlines.org.uk/userimages/LinesSupplymanagementIISD.pdf](http://www.tomlines.org.uk/userimages/LinesSupplymanagementIISD.pdf) (May 2011).
- Lines, T. (2009), 'Synthesis Report: Inventory on Policy Measures for Food Security and Prioritisation in the IGAD Region' (Djibouti: Intergovernmental Authority on Development), [www.tomlines.org.uk/IGAD\\_Region\\_Food\\_Security\\_Policy\\_Review\\_Dec\\_09.pdf](http://www.tomlines.org.uk/IGAD_Region_Food_Security_Policy_Review_Dec_09.pdf) (March 2011).
- Lines (2010), 'Regulating Speculation in Food Commodities' (London: World Development Movement), [www.tomlines.org.uk/Commodity\\_regulations\\_Tom\\_Lines\\_final\\_04.10.pdf](http://www.tomlines.org.uk/Commodity_regulations_Tom_Lines_final_04.10.pdf) (May 2011).
- Lines (2011), 'Enhancing Food Security through Agricultural Development', document no. UNCTAD/ALDC/MISC/2011/9 (Geneva: UNCTAD), [www.unctad.org/sections/ldc\\_dir/docs/aldc2011\\_07\\_en.pdf](http://www.unctad.org/sections/ldc_dir/docs/aldc2011_07_en.pdf) (May 2011).
- Millet Network of India (undated), 'Millets: Future of Food and Farming' (Hyderabad, India: Deccan Development Society), [www.ddsindia.com/www/pdf/Milletsfutureoffoodandfarming.pdf](http://www.ddsindia.com/www/pdf/Milletsfutureoffoodandfarming.pdf) (March 2011).
- Newman, S. (2009), 'The New Price Makers: An investigation into the impact of financial investment on coffee price behaviour', NCCR Trade Working Paper No. 2009/7, Bern, [www.nccr-trade.org](http://www.nccr-trade.org) (March 2011).
- Nissanke, M. (2005), 'Revenue Potential of the Tobin Tax for Development Finance: A Critical Appraisal', in A.B. Atkinson (ed.), *New Sources of Development Finance*, UNU-WIDER Study (Oxford: Oxford University Press).
- Nissanke, M. (2010), 'Commodity Markets and Excess Volatility: Sources and strategies to reduce adverse development impacts' (Amsterdam: Common Fund for Commodities), [http://cfc-brussels.org/pdf/1102251406\\_Prof.%20Nissanke%20-%20CFCPaperNOV-2010.pdf](http://cfc-brussels.org/pdf/1102251406_Prof.%20Nissanke%20-%20CFCPaperNOV-2010.pdf) (May 2011).
- Pimbert, M. (2010), 'Making Agricultural Research Work for Small Farmers and Agroecological Approaches in West Africa', [www.ukfg.org.uk/UN\\_Right2Food&AgroecologyPolicyBriefECIDMali2.pdf](http://www.ukfg.org.uk/UN_Right2Food&AgroecologyPolicyBriefECIDMali2.pdf) (March 2011).

Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest (2011), 'Analyse sur la régulation des marchés agricoles pour la préparation du G-20 agricole' (unpublished).

Spahn, P.B. (1996), 'The Tobin Tax and Exchange Rate Stability', *Finance and Development*, June, pp. 24-7.

Spahn, P.B. (2002), 'On the Feasibility of a Tax on Foreign Exchange Transactions' (Berlin: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development), [www.wiwi.uni-frankfurt.de/profs/spahn/tobintax/Tobintax.pdf](http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/profs/spahn/tobintax/Tobintax.pdf) (May 2011).

Tembo, G., *et al* (2009), 'Fostering Agricultural Market Development in Zambia', Working Paper No. 40, July (Lusaka: Food Security Research Project), [www.aec.msu.edu/agecon/fs2/zambia/index.htm](http://www.aec.msu.edu/agecon/fs2/zambia/index.htm) (February 2011).

Tobin, J. (1974), 'The New Economics One Decade Older', Eliot Janeway Lectures on Historical Economics in Honour of Joseph Schumpeter (Princeton, US: Princeton University Press).

Tobin, J. (1978), 'A Proposal for International Monetary Reform', *Eastern Economic Journal*, No. 4 (July-October), pp. 153-9.

Von Braun, J., and M. Torero (2009), 'Implementing Physical and Virtual Food Reserves to Protect the Poor and Prevent Market Failure', *IFPRI Policy Brief* (Washington: IFPRI).

World Agroforestry Centre (2010), 'Annual Report 2009-2010' (Nairobi), [www.worldagroforestry.org/downloads/publications/PDFs/B16879.PDF](http://www.worldagroforestry.org/downloads/publications/PDFs/B16879.PDF) (May 2011).

