

Volatilité des prix agricoles et modalités d'intervention sur les marchés. La hausse des années 2006-2008.

Vanessa Persillet, octobre 2009.

Remerciements à Vincent Chatellier (LERECO) et Chantal Le Mouél (SMART) pour leurs conseils et leurs corrections avisés.

Les variations de prix ne sont pas un phénomène rare sur les marchés agricoles. La dernière flambée des prix du secteur agricole date de 2006-2008. Elle a affecté la majorité des produits agricoles, notamment les céréales, les oléagineux et les produits laitiers. L'envolée des cours mondiaux a eu des répercussions sur les prix alimentaires dans la totalité des pays. Si certains pays exportateurs comme le Brésil ont été bénéficiaires de la flambée des prix du fait de leur excédent agricole, elle a été en revanche désastreuse pour les pays importateurs en développement (PED) et notamment pour les moins avancés (PMA). En 2009, les prix internationaux sont revenus à un niveau correspondant aux tendances de long terme en raison de trois facteurs principaux. La réactivité aux prix des agriculteurs des pays développés a entraîné une bonne récolte de céréales en 2008, le prix du pétrole a baissé et les marchés spéculatifs sont revenus à une activité « normale ». Cependant, d'après les principales analyses prospectives, les prix agricoles resteraient, en moyenne, plus élevés sur les dix prochaines années comparativement aux niveaux de la dernière décennie. Compte tenu des risques d'insécurité alimentaire et de leurs conséquences potentielles, de nombreux économistes analysent les causes structurelles et conjoncturelles des variations de prix. Ils déterminent la portée des moyens mis en œuvre pour réguler les prix à court terme (protection des producteurs et des consommateurs) ainsi que les leviers d'action sur les marchés agricoles à plus long terme (demande, offre et politique énergétique).

Sources

La hausse des prix 2006-2008 : les principaux facteurs explicatifs.

Croissance de la population mondiale, de la demande alimentaire...

La croissance de la demande en matières premières agricoles est la principale cause structurelle des tensions qui pèsent sur les marchés agricoles. Elle est globalement plus rapide que la croissance de l'offre (production et stocks) depuis 10 ans. Elle découle en grande partie de l'évolution de la population mondiale (prévisions de 8 milliards d'individus en 2025 et de 9 milliards en 2050) et notamment de celle des PED et PMA, le continent africain en particulier. À cette augmentation de la population, s'ajoute un changement de la nature de la demande des produits alimentaires, notamment en Inde et en Chine, en raison d'une hausse des revenus et d'un taux d'urbanisation plus élevé. La consommation de produits carnés

et laitiers connaît en effet une croissance particulièrement forte dans ces pays et entraîne des besoins accrus en matières premières destinées à l'alimentation animale (le soja et le maïs en particulier).

... et tensions sur l'offre agricole depuis dix ans.

Des années 70 à la fin des années 90, la production agricole mondiale avait augmenté plus rapidement que la population. La progression de la productivité avait été suffisante pour que la demande alimentaire mondiale puisse être satisfaite. Cette croissance de la productivité est en partie à l'origine de la baisse à long terme des prix de revient réels des denrées agricoles de base (céréales, oléoprotéagineux, viandes, lait, œufs...) qui ont été divisés par trois à cinq en un demi-siècle. L'amélioration de la

productivité agricole dans la plupart des pays industrialisés et émergents est due, principalement, à la sélection végétale et animale, à l'utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires ainsi qu'à la motorisation et à la mécanisation.

Depuis les années 2000, les rendements moyens dans les secteurs des céréales et des oléagineux sont relativement stables (+1,1% sur 1990-2007) pour les grands pays producteurs et exportateurs tels que les Etats-Unis (EU) et l'Union européenne (UE). A l'origine de ce phénomène : un ralentissement du progrès technique ; une désintensification des processus de production sous l'influence de prix bas des produits, des réglementations et des contraintes environnementales plus sévères ; et les conséquences de variations climatiques de plus en plus fréquentes. A cet égard, la contraction des récoltes, consécutive à des accidents climatiques particulièrement exceptionnels entre 2005 et 2007, a été mise en cause dans toutes les analyses de la hausse des prix de 2006 à 2008. Plusieurs grands pays exportateurs de céréales, tels que l'Australie et l'UE, ont en effet été affectés soit par de fortes sécheresses, soit par des pluies excessives.

Bien que les bonnes récoltes de 2008 et, dans une moindre mesure, 2009 aient atténué les tensions, les baisses de production enregistrées successivement, auxquelles se sont ajoutés des événements inattendus, ont contribué à accentuer la pression sur les marchés internationaux et sur la volatilité des prix. Ainsi, les stocks mondiaux de produits agricoles ont été en moyenne réduits de moitié sur les dix dernières années. Dans les principaux pays exportateurs, le contexte de [la libéralisation des échanges](#) a en effet réduit les possibilités de stockage public et privé. Etant donné qu'une faible part des volumes produits sont exportés, les marchés agricoles sont principalement approvisionnés par les producteurs d'excédents les plus compétitifs. Les prix internationaux des denrées agricoles sont alors largement influencés par les exportations à bas prix de ces pays à haute productivité agricole : Amérique du Nord, Argentine, Brésil, Europe, Australie et Nouvelle-Zélande. Sous l'effet d'une forte oscillation de la demande ou de l'offre, comme cela s'est produit en 2005-2007, l'absence d'approvisionnements tampons contribue à accentuer une flambée des prix.

Un secteur agricole sensible à la hausse du prix des énergies.

Bien qu'aucun consensus ne se dégage clairement quant à l'importance du lien entre les cours du pétrole et ceux des produits agricoles de base, il est établi que les niveaux de rendements agricoles actuels reposent essentiellement sur l'utilisation de machines agricoles et d'intrants, consommateurs d'énergies fossiles (pétrole, gaz). Entre juillet 2007 et juillet 2008, où la croissance des prix a été la plus forte, le prix du baril de pétrole est passé de 76 USD à 134 USD (147 USD au plus fort de la hausse), ce qui représente une augmentation de 76%. La répercussion se fait alors directement sur les coûts de production et les coûts de transport. En ce qui concerne les intrants agricoles, leur prix a fortement augmenté (doublé voire triplé pour les engrais) sur ces deux dernières années.

Contrairement aux crises qui ont touché les années 80 et qui résultaient davantage de problèmes conjoncturels, la hausse du prix des énergies devrait être durable car les tensions vont s'accroître sur l'offre. La croissance de la part consommée par les pays développés (un quart de la population) s'est ralentie mais elle ne s'est pas stabilisée et reste importante (49% de la consommation mondiale d'énergie en 2008). Le transport de marchandises par voies terrestre et maritime continue de se développer. Et compte tenu de leur croissance économique, la consommation d'énergie dans les pays émergents comme l'Inde ou la Chine va se poursuivre (+83% entre 2002 et 2007). De plus, les marchés des produits énergétiques ont développé de fortes relations avec les marchés financiers. La spéculation risque donc de continuer à jouer un rôle dans la variation des prix des énergies.

Les agrocarburants : un détournement de production ?

Afin de parer à la hausse durable des prix des énergies, certains pays développés ou émergents se sont dotés de politiques d'incitation à l'incorporation de [biocarburants](#) dans les carburants fossiles utilisés dans les transports. Les trois principaux producteurs de biocarburants que sont les EU, le Brésil et l'UE (respectivement 42%, 22% et 6% d'incorporation de biocarburants prévus pour 2009), en ont privilégié la production depuis 2005 (bioéthanol à base de maïs ou de canne à sucre pour les EU et le Brésil, ou biodiesel à base de colza pour l'UE) pour des raisons économiques, environnementales ou politiques. La production mondiale de bioéthanol a ainsi triplé entre 2000 et 2008 pour atteindre 60 milliards de litres, et celle

de biodiesel est passée de 1 à 11 milliards de litres sur la même période.

Ainsi, une part importante de la production mondiale de céréales, d'oléagineux et de canne à sucre (respectivement 5%, 9% et 10%) a été valorisée au travers de la filière des agrocarburants. Plus de 30% de la récolte de maïs aux États-Unis et 50% de celle de canne à sucre au Brésil ont servi à produire de l'éthanol, et 64% de l'huile de colza a été transformée en biodiesel dans l'UE. Des transferts de surfaces se sont opérés en faveur de ces cultures et l'accroissement de ce débouché énergétique pour les matières premières agricoles s'est déroulé dans un contexte de stocks agricoles mondiaux déjà bas. En outre, le détournement de production se concentre sur quelques produits d'importance, également destinés à l'alimentation animale. C'est le cas pour le maïs (aux EU notamment) ou le soja dont la baisse des stocks et la hausse des prix ont été notables de fin 2006 à début 2008.

La responsabilité des agrocarburants dans la hausse des prix de 2006-2008 est mise en cause dans certaines analyses car ils sont à l'intersection des marchés de l'énergie et des marchés agricoles. Il ressort globalement que le plus fort impact a été ressenti sur la production de maïs et qu'en revanche, il y a eu moins d'effets sur les autres productions agricoles. Il faut également souligner que les politiques publiques d'accompagnement sont importantes afin de soutenir le développement de ces agrocarburants.

Comment intervenir sur les marchés ?

Les politiques de court terme : un bilan mitigé.

Quelle que soit la contribution des différents facteurs à la hausse des prix agricoles, et indirectement, des prix alimentaires, les conséquences ont été moins importantes pour les pays développés producteurs et pour les pays exportateurs que pour les PED importateurs. Fin 2007, de nombreux PED et notamment ceux qui dépendaient le plus des approvisionnements extérieurs, ont réagi en mettant en place des mesures, de nature et d'efficacité variables, visant à rétablir l'accès à l'alimentation de leurs populations (Voir l'Encadré).

Cela s'est traduit par la mise en place de filets de sécurité pour les catégories de

Plusieurs analyses montrent que la production d'agrocarburants ne devient rentable sans subvention que lorsque le prix du pétrole se situe à un niveau élevé.

L'effet « brouillage » de la spéculation financière.

D'avantage encore que celui des agrocarburants, le rôle de la spéculation financière sur la hausse des prix agricoles en 2006-2008 puis leur baisse en fin 2008 fait l'objet de controverse. Ces dernières années, les interactions entre les marchés réels, que ce soit de produits agricoles, de combustibles fossiles, de biocarburants et les marchés des instruments financiers, se sont renforcées. En 2007 et début 2008, les investisseurs spéculant sur des indices de matières premières, par opposition aux opérateurs commerciaux classiques spéculant sur les produits eux-mêmes, se sont protégés de la dépréciation du dollar en achetant « à terme » des matières premières agricoles (maïs, soja et blé) ou énergétiques pour les revendre à la fin de l'été 2008. Ces spéculations ne sont pas toujours directement connectées au niveau des prix, de l'offre et de la demande « physiques » (ou marché « réel »). Elles auraient un effet de brouillage par rapport aux ajustements des prix mondiaux et accentueraient les variations de prix. L'impact quantitatif de la crise financière sur la flambée des prix agricoles est toutefois difficile à mettre en évidence.

produits vulnérables et les plus touchés par l'insécurité alimentaire. D'autres pays ont réduit leurs taxes à l'importation afin de moins pénaliser les consommateurs à faibles revenus ou ont eu recours à une politique d'encadrement des prix ou à des subventions à la consommation. Afin de garantir la sécurité alimentaire et la stabilité des prix sur leurs territoires, certains pays exportateurs ont restreint, voire interdit, toute exportation de produits agricoles. Bien que ces restrictions à l'exportation soient interdites par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) pour les pays développés, elles sont tolérées pour les PED, et surtout pour les PMA, à titre temporaire. A compter de 2008, des mesures de réduction des droits de douane et de subventions à la consommation ont également été mises en place.

Les incidences possibles de politiques de court terme non coordonnées.

En théorie, si ces politiques sont mises en place de manière unilatérale et non coordonnée, l'effet produit peut être inverse à celui qui est recherché. A court terme, les taxes ou les interdictions à l'importation peuvent protéger le marché intérieur mais elles lèsent les consommateurs à faibles revenus ainsi que les producteurs des pays exportateurs concernés. Les subventions à la production versées aux producteurs nationaux peuvent avoir des conséquences négatives à moyen ou à long terme sur les échanges car sans découplage, elles peuvent créer ou accroître des disparités de concurrence entre les pays producteurs. Les restrictions aux exportations peuvent augmenter l'instabilité des cours sur les marchés mondiaux, ce qui peut contribuer à aggraver la situation alimentaire dans d'autres pays. Par ailleurs, si les restrictions aux exportations permettent de limiter les hausses de prix dans les pays qui les pratiquent, bénéficiant ainsi aux consommateurs nationaux, elles pénalisent en même temps les producteurs nationaux, surtout lorsqu'elles sont conjuguées à une baisse des droits de douane sur les importations.

Il existe toutefois peu d'études sur les impacts de ces politiques unilatérales non coordonnées sur les prix mondiaux. Il apparaît néanmoins qu'en 2007-2008, ces mesures ont surtout eu un impact sur la hausse des prix du riz (aliment de base de la moitié de la population mondiale). Le marché du riz a la caractéristique d'être plus étroit que les autres, c'est-à-dire qu'il n'y a qu'un faible nombre d'exportateurs. Si les politiques de restrictions des exportations et d'encouragement des importations sont mises en œuvre par des acteurs majeurs, l'Inde en premier lieu, comme cela a été le cas en 2007, il y a un effet notable sur les prix.

Des inégalités en matière de productivité.

Au-delà des mesures de régulation de court terme, les gouvernements peuvent agir à long terme sur l'évolution de l'offre mondiale de matières premières agricoles. La croissance de la production agricole mondiale sera influencée par plusieurs facteurs : l'augmentation de la surface des terres cultivées ; la possibilité d'implanter plusieurs cultures sur une même année ; l'optimisation de l'allocation des surfaces et l'augmentation des rendements. Sur ce dernier point, il existe un potentiel grâce à l'application de techniques et de technologies nouvelles ; il est possible de réduire les pertes après-récolte et d'améliorer l'efficacité dans la préparation et l'utilisation des aliments ; et l'apparition de méthodes d'agriculture biologiques et durables pourraient régénérer les terres dégradées et en améliorer la productivité.

A l'heure actuelle, le principal enjeu est de trouver les moyens d'améliorer la productivité des pays les moins favorisés et notamment ceux dont la population augmente fortement. La « modernisation » agricole ne s'est en effet pas faite au même rythme ni à la même intensité selon les régions du monde. La réactivité en matière d'accroissement de la production est importante dans la plupart des pays

développés ou émergents dont l'agriculture est fortement mécanisée et la R&D développée. Le ralentissement des performances n'apparaîtra qu'en raison des niveaux de production déjà élevés (limites biologiques, loi des rendements décroissants), des contraintes environnementales (nouvelles maladies, ravageurs, [changements climatiques](#), pollution atmosphérique, et élévation du niveau de la mer) et de l'accès de plus en plus limité aux ressources naturelles (disparition des terres agricoles, érosion des sols, baisse de la diversité génétique). Le niveau de réactivité ne peut pas être le même en Afrique, ainsi qu'en Asie et en Amérique latine où 40 à 80% des agriculteurs continuent à travailler avec un outillage strictement manuel.

Une moindre dépendance aux énergies fossiles.

Les énergies fossiles vont se raréfier dans les 50 prochaines années et leurs prix devraient donc continuer de croître. La réduction de la dépendance à ces énergies devient indispensable afin de ne pas alourdir les coûts de production et de transports dans le domaine agricole. Dans le cadre du protocole de Kyoto sur le changement climatique qui pourrait connaître des avancées en décembre prochain (sommet des Nations Unies à Copenhague), l'UE prône une politique d'incorporation de 10% de biocarburants d'ici 2020. Aux Etats-Unis, le Congrès américain a également entériné une augmentation de la production d'éthanol jusqu'en 2016.

Cependant, le soutien apporté par le Canada, les EU et l'UE à leurs secteurs des biocarburants atteindra 25 milliards d'USD d'ici à 2015 (11 milliards en 2006). Le développement des biocarburants pourrait également réduire les surfaces allouées à d'autres productions. L'utilisation des biocarburants de deuxième génération, voire de troisième génération à plus long terme, devrait permettre de lever l'inconvénient de la concurrence avec les utilisations alimentaires des produits agricoles. Toutefois,

la rentabilité de ces nouveaux biocarburants ne sera vraisemblablement pas atteinte avant 2030. Cette stratégie énergétique suppose donc que le transfert des surfaces ne soit pas trop important, que les impacts des politiques de soutien aux biocarburants soient limités et que les conséquences sur l'environnement (gaz à effets de serre, augmentation des superficies agricoles par la déforestation, intensification dans les pays producteurs de biocarburants) soient contenues.

Les réformes des politiques de soutien : des marges de manœuvre réduites.

Des politiques interventionnistes telles que les Farm Bills aux EU et [la Politique agricole commune](#) (PAC) de l'UE ont permis aux agriculteurs de ces pays d'être protégés de la concurrence extérieure et de rester compétitifs sur les marchés mondiaux. Les instruments de ces politiques de soutien sont multiples : la protection aux frontières (droits de douane), le soutien interne à la production (prix garantis), aux intrants ou aux facteurs de production et le contrôle de l'offre (quota, jachère, etc.). L'UE et les EU ont ainsi pu dans un premier temps valoriser à l'export leurs productions devenues excédentaires.

Les marges de manœuvre des politiques de soutien des marchés, et donc leurs effets sur les marchés des matières agricoles, sont désormais limités. Le coût budgétaire de ces politiques ajouté à leur non conformité à la discipline de l'OMC instituée à partir de l'Accord Agricole de l'Uruguay Round de 1994 ont orienté les réformes successives de la PAC notamment vers une réduction voire une suppression de ces mesures de soutien des marchés dans la majorité des secteurs (lait et produits laitiers, grandes cultures, viande bovine, etc.). La plus grande partie des aides sont aujourd'hui versées indépendamment des volumes de production (découplage) et les nouveaux « paiements uniques par exploitation » sont principalement

subordonnés au respect de normes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire et de protection animale. Dans le cadre du cycle de Doha, la PAC et le Farm Bill vont également progressivement supprimer respectivement les restitutions ou les crédits aux exportations d'ici 2013. Les agriculteurs européens et américains conservent malgré tout un avantage via les aides directes qui continuent d'être dispensées dans l'UE (55 milliards d'euros) et les systèmes d'[assurances](#) aux EU vis-à-vis des agriculteurs des pays qui ont choisi le libre fonctionnement de leurs marchés ou qui n'ont pas les moyens de telles politiques.

Dans le cadre des politiques internationales prônées par le Fonds Monétaire International et la Banque mondiale, la plupart des PED et des PMA ont été incités à diminuer leurs dépenses agricoles ainsi que les aides publiques extérieures allouées à l'agriculture. Ces politiques ont entraîné la diminution voire la suppression des stocks publics de sécurité alimentaire auparavant gérés par des offices de stabilisation dans ces pays. La redéfinition d'une politique multilatérale en matière de stocks permettrait de disposer de moyens d'action complémentaires face à des situations d'insécurité alimentaire. Ces pays ont également été poussés à réduire leurs droits de douane dans le but de diminuer les prix des produits vendus sur le marché intérieur et favoriser ainsi les achats par les consommateurs. Or, cette réduction des droits de douane a également augmenté le volume des importations, bénéficiant ainsi aux autres pays exportateurs et concurrençant les productions nationales. Selon les « remèdes » préconisés par la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) la libéralisation des échanges agricoles doit s'accompagner d'une forte aide publique extérieure à l'agriculture pour ces pays les moins favorisés.

Sources

Bouët A., Le Cacheux J. et Mevel S. (2007) « Les marchés mondiaux des produits agricoles à l'horizon 2020 : Causes et conséquences de la hausse des prix », 19 p. - [Lien](#).

Boussard J-M., Delorme H. et Fabre P., avec la collaboration de **Villain J.** (2007) « Pratiques et nécessité de la régulation des marchés agricoles », NEE, n°27, avril, pp. 31-55 – [Lien](#).

Butault J.P. (2009) « Comment gérer l'instabilité des prix agricoles ? », 14ème Rendez-Vous de la Mondialisation, 18 juin - [Lien](#).

Butault J.P. (2006) « La baisse des revenus et l'essoufflement de la productivité dans l'agriculture française depuis 1998 », Inra Sciences Sociales, n°2, juin - [Lien](#).

Commission européenne (2008) « Hausse de prix des produits agricoles de base : causes et perspectives », Direction générale de l'Agriculture et du Développement Rural, Bruxelles, 48 p. - [Lien](#).

- Dronne Y., Forslund A., Gohin A.** (2008). « Les principaux déterminants de l'évolution des prix agricoles mondiaux. » Présentation au colloque Pluriagri/CSAAD/Farm/IGDPA, 15 décembre, Paris – [Lien](#).
- FAO** (2009) « La situation des marchés des produits agricoles 2009 – Flambée des prix et crise alimentaire : expériences et enseignements », Sous-Division des politiques et de l'appui en matière de publications électroniques, Département des connaissances et de la communication, 66 p. – [Lien](#).
- FAO** (2009) « Le développement de la production de biocarburants et ses incidences sur le marché et la sécurité alimentaire », Comité des produits, 67^{ème} session, 12 p. – [Lien](#).
- FAO** (2008) « Perspectives de récoltes et situation alimentaire », n°3, juillet, 52 p – [Lien](#).
- FAO** (2007) « Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2008-2017 », Synthèse, 83 p. – [Lien](#).
- Guindé L., Jacquet F., Millet G.** (2008) « Impacts du développement des biocarburants sur la production française de grandes cultures », Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement, Vol. 89, n°4, 28 p – [Lien](#).
- Guyomard H.** (2009) « Nourrir la planète de façon durable est possible, à condition que... », *politique étrangère*, 2009/02-2009/2, pp. 291-303 – [Lien](#).
- Guyomard H.** (2008) « Expliquer les évolutions des cours des matières premières agricoles : À l'impossible, nul n'est tenu ! », OCL, Volume 15, Numéro 6, pp. 364-77 – [Lien](#).
- INRA Prospectives** (2008) « Les résultats de la prospective Agriculture 2013 » - [Lien](#).
- OCDE** (2008) « La hausse des prix alimentaires : Causes et conséquences », 11 p. – [Lien](#).
- Voituriez T.** (2009) « Hausse conjointe des prix agricoles et de l'énergie : quelles relations et implications à moyen terme et à long terme ? », Note de l'IFRI, 39 p. - [Lien](#).
- Voituriez T.** (2009) « La hausse conjointe des prix de l'énergie et des prix agricoles entre 2006 et 2008 : la spéculation et les biocarburants sont-ils coupables ? », OCL, Volume 16, Numéro 1, pp. 25-36 – [Lien](#).

- -