

Olivier de Schutter : «Vers une nouvelle crise alimentaire»

Trois ans après l'électrochoc de 2008, le rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation de l'ONU s'inquiète de la volatilité des prix des matières premières. Pointant la spéculation sur les marchés dérivés, il prône plus de transparence et une meilleure gestion des stocks.

Les prix des denrées alimentaires sont orientés à la hausse. Y a-t-il un risque de crise alimentaire, comme en 2008 ?

Les stocks de denrées alimentaires ont, certes, été regarnis en 2008 et en 2009. Mais l'écart entre la réalité de ces stocks et l'évolution des prix sur les marchés est parfois considérable. En ce sens, nous vivons aujourd'hui le début d'une crise alimentaire similaire à celle de 2008. Quatre-vingts pays environ sont en situation de déficit alimentaire. Une hausse continue des prix peut être très dangereuse pour ces pays. C'est pourquoi il ne faut pas répéter les erreurs commises il y a trois ans.

Quelles ont été ces erreurs ?

En 2008, nous n'avons pas été assez transparents sur les stocks et sur la possibilité de couvrir les déficits des uns avec les surplus des autres. Une réaction de panique s'est emparée des marchés. Elle a été le fait des traders et des gouvernements qui ont imposé des restrictions aux exportations, ce qui a accéléré le mouvement. En avril 2008, le prix de la tonne de riz avait atteint 600 dollars, contre 150 dollars en début d'année. De grands importateurs comme les Philippines ne pouvaient plus acheter de riz sur les marchés, tandis que de grands exportateurs comme la Thaïlande avaient suspendu leurs exportations. Le problème n'était pas le manque de riz, mais le fait que ceux qui détenaient les stocks ne voulaient pas les écouler. C'est cela qu'il faut éviter aujourd'hui.

C'est donc tout sauf un problème de pénurie...

Aujourd'hui comme en 2008, il n'y a pas de problème de pénurie. Mais lorsque des informations sur des incendies en Russie, une canicule en Ukraine, des pluies trop fortes au Canada ou autres s'accumulent, certains opérateurs de marché préfèrent ne pas vendre tout de suite, tandis que les acheteurs cherchent à acheter autant que possible. Si tout le monde fait cela, les prix montent. A ce phénomène s'ajoute l'augmentation de la production de biocarburant. Aux Etats-Unis, la part de la production de maïs destinée à l'éthanol sera cette année de 38,3%, contre 30,7% en 2008. Dans le contexte actuel, c'est complètement irresponsable de continuer ainsi ! Les stocks mondiaux de céréales - toutes céréales confondues - seront en 2011 de 427 millions de tonnes, contre 489,8 en 2009. Cette perte de près de 63 millions de tonnes est imputable pour plus des deux tiers aux Etats-Unis et à l'Union européenne. C'est là que les stocks sont les plus restreints. Et c'est notamment dû à la diversification des productions de céréales vers les agrocarburants...

Quelles sont les zones les plus menacées par une crise alimentaire ?

D'abord, les pays du Sahel. Ils sont généralement en situation de déficit alimentaire, car ils produisent souvent pour l'exportation et dépendent notamment du riz et du blé pour s'alimenter. L'augmentation du prix des matières premières agricoles fragilise aussi des pays pauvres comme le Mozambique, qui ont peu de réserves de devises. Les pays d'Asie centrale - l'Afghanistan, la Mongolie - sont aussi dans une situation très fragile. Tout comme la Corée du Nord - où la situation est dramatique mais avant tout pour des raisons politiques.

Comment faire face à cette situation ? En relançant la production agricole ?

Après l'électrochoc de la crise alimentaire de 2008, beaucoup de pays se sont mobilisés. L'agriculture - qui était jusque-là assez négligée - est redevenue une préoccupation majeure. Mais les investissements réalisés n'ont pas encore produit leurs effets. De plus, les fonds promis tardent à être débloqués. Sur les 20 milliards de dollars qui avaient été promis au G8 de L'Aquila en avril 2009, seuls 20% ont été déboursés. C'est très décevant.

D'autres engagements n'ont pas été tenus, comme celui des pays africains de consacrer 10% de leur budget à l'agriculture...

Seuls une poignée de pays ont en effet tenu cet engagement pris en 2003 au sommet de l'Union africaine de Maputo. Mais l'argent n'est pas tout. Si un pays investit 10% de son budget dans l'agriculture, mais pour des cultures destinées à l'exportation, sa situation restera très vulnérable face à la volatilité des prix. Il faut donc vraiment donner la priorité à l'agriculture vivrière et répondre ainsi aux besoins de consommation locaux. Malheureusement, nombre d'investissements depuis 2008 visent une agriculture de grandes plantations à même de satisfaire les besoins des marchés internationaux et d'augmenter les recettes des pays en développement. Pour les petits paysans, ces investissements représentent une nouvelle menace voire un désastre : celui d'être expropriés de leurs terres. Il faut investir dans l'agriculture, mais il faut le faire de manière à soutenir la petite agriculture familiale, par exemple en soutenant les coopératives, en améliorant les voies de communication, les infrastructures, en permettant à ces agriculteurs d'avoir accès à de meilleurs moyens de stockage, en leur donnant une meilleure information quant aux prix, etc.

L'acquisition des terres par des Etats ou des entreprises est-elle forcément négative ?

La population double à chaque génération et les parcelles sont de plus en plus petites. Les investisseurs privés doivent être les bienvenus parce que les Etats n'ont souvent pas les moyens d'investir suffisamment, mais ces investissements peuvent se traduire par autre chose que le développement de larges plantations agro-industrielles. Les acheteurs de matières premières agricoles peuvent, par exemple, soutenir les agriculteurs en leur donnant une assistance technique, en favorisant un accès au crédit, aux semences, en leur garantissant des débouchés pour leur production...

Comment combattre la volatilité des prix, un sujet dont la France a fait l'une de ses priorités dans le cadre du G20 ?

Le problème, c'est la spéculation sur les marchés dérivés. Au départ, elle permettait au producteur de vendre sa récolte à l'avance pour s'assurer contre un risque de prix trop bas et à l'acheteur d'acheter à l'avance pour s'assurer contre un risque de prix trop haut. Mais, depuis 2005-2006 et la libéralisation des marchés de produits dérivés aux Etats-Unis, les investisseurs ont changé de nature. Fonds d'investissement, fonds de pension et autres fonds spéculatifs, qui ont une force de frappe financière considérable, ne sont pas des spécialistes des marchés agricoles. S'est alors développée une sorte d'économie casino avec une logique purement spéculative. Les fonds indiciels de matières premières qui investissent dans l'agriculture ne le font qu'à hauteur de 5% à 10% de leur portefeuille. Ils achètent par ailleurs du pétrole, des minerais, de l'or et des matières premières agricoles sans s'intéresser à la qualité des récoltes en Australie ou en Argentine. Cette bulle spéculative que les marchés dérivés ont tendance à former produit des effets nocifs pour les opérateurs sur les marchés physiques.

Quelles solutions suggérez-vous ?

La première piste est d'encourager les pays à reconstituer des stocks alimentaires pour lisser les prix. La gestion de tels stocks est délicate, mais le problème n'est pas insurmontable. Si les réserves sont gérées avec les organisations paysannes, cela protégera producteurs et

consommateurs contre des prix très volatils. Ces stocks pourraient être gérés au plan régional avec plusieurs pays qui s'assurent mutuellement contre le risque d'une soudaine mauvaise récolte. L'idée émerge en Amérique centrale, mais aussi en Asie du Sud - où existe une banque centrale du riz. L'idée est de couper l'herbe sous le pied de spéculateurs, qui, par nature, fuient la certitude. Il y a une deuxième piste que les Etats-Unis commencent à mettre en œuvre et qui consiste à limiter le nombre de positions à terme qu'un investisseur institutionnel peut détenir sur une seule matière première. En clair, Goldman Sachs ou Deutsche Bank ne pourraient détenir, seuls, qu'un certain nombre de positions sur le maïs ou sur le blé, de manière à ce que leurs ordres d'achat n'influencent pas, à eux seuls, le prix des matières premières à la hausse comme à la baisse. La troisième piste, c'est d'imposer davantage de transparence sur les opérations de gré à gré sur les marchés dérivés, comme entend le faire le commissaire européen au Marché intérieur, Michel Barnier. Aujourd'hui, 92% des opérations sur les marchés dérivés se déroulent dans l'opacité la plus complète.

Autre piste évoquée : la Banque mondiale ou la FAO pourraient aider des Etats en difficulté...

La décision dite de Marrakech qui accompagnait les accords de création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) prévoit que, lorsque la balance des paiements d'un Etat est déficitaire en raison d'une brutale hausse des prix des denrées alimentaires, cet Etat bénéficie d'une assistance temporaire. Cette mesure n'a jamais été prise, car, entre 1995 et 2005, les prix des matières premières agricoles ont continué leur déclin structurel entamé au début des années 1980. Mais la situation a changé et cette décision mériterait d'être mise en œuvre.

Propos recueillis par Marie-Christine Corbier, Les Echos

Repères

Olivier De Schutter est depuis le 1^{er} mai 2008 **rapporteur spécial** des Nations unies sur le droit à l'alimentation. Il enseigne le **droit international** des droits de l'homme à l'**université de Louvain** et au Collège d'Europe. Il est également membre de la Global Law School Faculty de l'université de New York et professeur invité à l'université de Columbia. Il a publié de nombreux ouvrages et articles sur les questions de **gouvernance**, de **mondialisation** et des **droits de l'homme**. De 2004 à 2008, il a été secrétaire général de la **Fédération internationale des ligues des droits de l'homme** (FIDH), pour la mondialisation et les droits de l'homme.