

Thompson, W. et G. Tallard (2010-10-14), « Les effets potentiels sur les marchés de certaines mesures envisageables dans les économies émergentes pour parer aux futures flambées des prix des produits agricoles de base », Éditions OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/5km658hvdf7k-fr>



Les effets potentiels sur les marchés de certaines mesures envisageables dans les économies émergentes pour parer aux futures flambées des prix des produits agricoles de base

Wyatt Thompson,
Grégoire Tallard

La version originale de ce document a été publiée comme suit :

Thompson, W. and G. Tallard (2010-10-14), "Potential Market Effects of Selected Policy Options in Emerging Economies to Address Future Commodity Price Surges", *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, No. 35, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/5km658j3r85b-en>

TABLE DES MATIÈRES

EFFETS POTENTIELS SUR LES MARCHÉS DE CERTAINES MESURES ENVISAGEABLES DANS LES ÉCONOMIES ÉMERGENTES POUR PARER AUX FUTURES FLAMBÉES DES PRIX DES PRODUITS AGRICOLES DE BASE.....	3
Résumé.....	3
1. Introduction.....	6
2. Effets sur les marchés des mesures envisageables pour atténuer les envolées des prix ou les variations brutales des cours.....	9
2.1 Mesures aux frontières.....	12
2.2. Subventions à la consommation.....	19
2.3. Stocks publics.....	22
3. Limites de l'étude.....	27
4. Résumé.....	29
RÉFÉRENCES.....	33

Tableaux

Tableau 1. Effets de mesures supplémentaires aux frontières l'année de la flambée des prix.....	14
Tableau 2. Effets d'une flambée des prix sur la consommation alimentaire avec et sans mesures supplémentaires aux frontières.....	15
Tableau 3. Effets pour les contribuables de nouvelles mesures aux frontières adoptées en réaction à une flambée des prix (millions USD).....	17
Tableau 4. Coût, pour les producteurs, de nouvelles mesures aux frontières adoptées en réaction à une flambée des prix.....	18
Tableau 5. Variations des prix à la consommation, avec et sans subventions à la consommation déclenchées par une flambée des prix.....	20
Tableau 6. Effets d'une flambée des prix sur la consommation alimentaire, avec et sans soutien à la consommation.....	21
Tableau 7. Coût, pour les contribuables, d'une subvention à la consommation mise en place en réaction à une flambée des prix.....	22
Tableau 8. Effets d'une flambée des prix sur la consommation alimentaire, avec et sans stocks publics supplémentaires.....	24
Tableau 9. Coût, pour les contribuables, de la constitution de stocks de régulation destinés à faire face à une flambée des prix (millions USD).....	25

Graphiques

Graphique 1. Augmentation des prix indicatifs mondiaux du riz et du blé, campagnes 2000-07.....	6
-------------------------------------------------------------------------------------------------	---

Graphique 2. Parts des dix pays dans la production et la consommation alimentaire mondiales de céréales, 2010/11	10
Graphique 3. Prix internationaux du riz et du blé, avec et sans flambée pendant la période de projection	12
Graphique 4. Prix des céréales avec et sans flambée et nouveaux stocks publics	27
Graphique 5. Consommation alimentaire totale de blé et de riz dans les dix pays qui adoptent des mesures nouvelles, variations en pourcentage par rapport au scénario de référence qui ne prévoit pas de flambée	30
Graphique 6. Consommation alimentaire totale de blé et de riz dans les pays en développement qui n'adoptent pas de mesures nouvelles, variations en pourcentage par rapport au scénario de référence qui ne prévoit pas de flambée	31

EFFETS POTENTIELS SUR LES MARCHÉS DE CERTAINES MESURES ENVISAGEABLES DANS LES ÉCONOMIES ÉMERGENTES POUR PARER AUX FUTURES FLAMBÉES DES PRIX DES PRODUITS AGRICOLES DE BASE

Résumé

Le présent rapport examine les effets que pourraient avoir sur les marchés différentes mesures susceptibles d'être adoptées en cas d'envolée des cours mondiaux du blé et du riz, deux des céréales les plus consommées, dont les prix sont souvent sujets à des flambées. Plus précisément, l'analyse vise à répondre à la question suivante : « que se passerait-il si les pays qui sont intervenus sur les marchés au cours de la dernière flambée des prix adoptaient telles et telles mesures dans le futur ? ». Les répercussions de ces mesures dans les pays qui les appliquent sont mesurées à l'aune de leurs incidences sur la consommation et les dépenses, et de leur coût pour le contribuable. L'analyse caractérise également les conséquences involontaires sur les marchés internationaux et pour les agents d'autres pays qui participent aux échanges sur ces marchés.

Nous avons utilisé le modèle économique Aglink-Cosimo, qui simule les marchés agricoles mondiaux, afin d'évaluer les conséquences de certaines mesures envisageables pour atténuer les effets sur les marchés intérieurs d'éventuelles flambées futures des prix du blé et du riz. Les trois options que nous avons étudiées sont les suivantes :

- a) *mesures supplémentaires aux frontières* conçues pour empêcher une augmentation des prix internationaux de plus de 35 % de rejaillir sur les prix intérieurs ;
- b) *nouvelles subventions à la consommation* destinées à limiter à 20 % la hausse des prix à la consommation en cas d'augmentation plus prononcée des prix internationaux ;
- c) *accroissement des stocks publics* jusqu'à un tiers de la consommation intérieure dans le but de les écouler sur le marché intérieur si les prix intérieurs gagnent 40 % ou plus pendant une période prédéfinie.

Nous partons du principe que ces mesures sont adoptées par un groupe de dix pays et non pas par un seul, et appliquées collectivement par tout le groupe. Les dix pays en question sont les suivants : Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Chili, Chine, Inde, Indonésie, Russie, Ukraine et Vietnam. Ils ont pris des mesures ponctuelles pour combattre les effets de la dernière flambée des prix en date, survenue en 2007-08.

Les principaux résultats sont les suivants :

Ces mesures peuvent limiter notablement la hausse des prix intérieurs à la consommation consécutive à une envolée des cours mondiaux, mais elles ont en général moins d'effets sur les quantités consommées.

- a) Les subventions à la consommation ciblent directement les prix à la consommation et limitent les fluctuations à la hausse de ces derniers. Les mesures aux frontières abaissent tous les prix intérieurs, y compris les prix à la consommation. Le recours aux stocks publics ne donne de résultats que si les volumes accumulés représentent une proportion importante du marché concerné, à l'échelle locale ou mondiale, de sorte que leur écoulement soulage le marché si celui-ci est tendu (du moins jusqu'à ce que les stocks soient épuisés).
- b) La demande totale de céréales de base exprimée par les consommateurs est inélastique, notamment si les prix de toutes les céréales augmentent. La hausse des prix des céréales ne fait pas diminuer le volume moyen de la consommation en proportion, mais elle accroît les dépenses alimentaires, ce qui pose d'autres problèmes aux consommateurs. Les mesures qui contiennent les prix à la consommation quelques points en deçà des sommets internationaux augmentent la consommation dans une moindre proportion.

Pour le contribuable, les effets peuvent être assez importants. Les subventions à la consommation et les stocks publics peuvent être très coûteux.

- a) Ce sont les contribuables qui financent les subventions dont bénéficient les consommateurs ; dans un pays très peuplé, le coût du soutien apporté à la consommation de céréales de base atteint rapidement plusieurs milliards de dollars. Outre les effets sur les marchés, accumuler et conserver des stocks publics est onéreux compte tenu des volumes qui doivent être achetés pour atténuer une éventuelle flambée. Les mesures aux frontières ont des effets ambigus : une diminution des droits sur les importations destinée à compenser la hausse des prix internationaux entraîne une baisse des recettes, mais celles-ci sont majorées si les exportations sont taxées dans le même temps.

Ces interventions sur les marchés intérieurs peuvent avoir des conséquences inattendues et involontaires, notamment déstabiliser les marchés internationaux et faire monter les prix pour les consommateurs (et producteurs) étrangers.

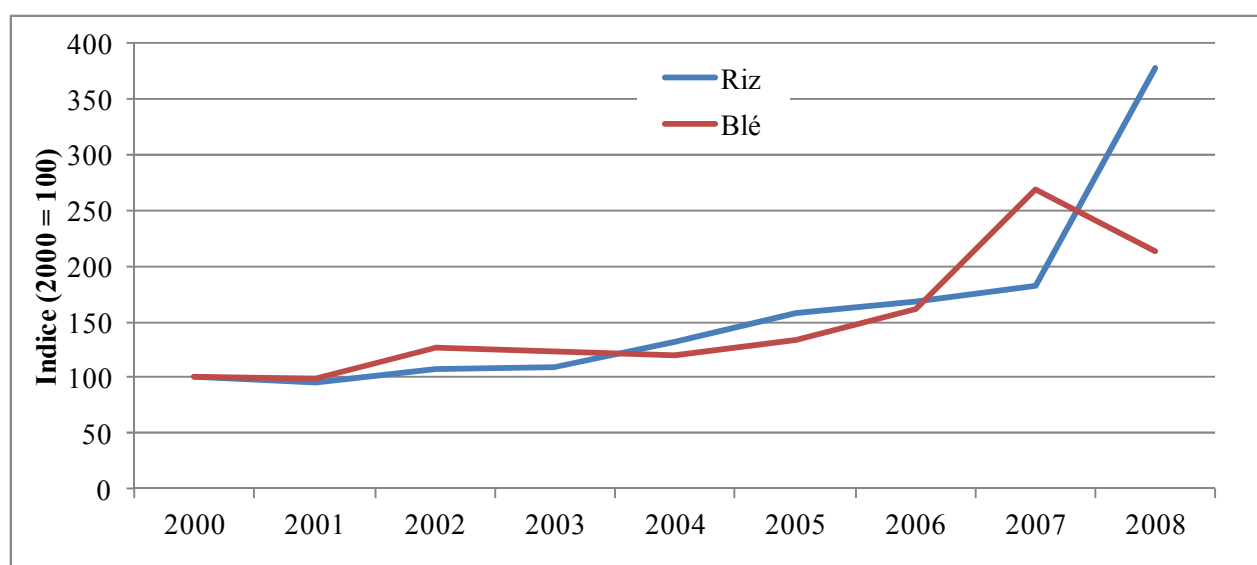
- a) Les mesures aux frontières et les subventions à la consommation appliquées dans les dix pays retenus réduisent l'offre à la disposition des marchés internationaux et amplifient la hausse des prix payés par les consommateurs dans les autres pays. Les mesures qui isolent les consommateurs et producteurs intérieurs et les empêchent donc de réagir pleinement à une flambée des cours internationaux exacerbent cette flambée et imposent des efforts encore plus importants aux producteurs et consommateurs des autres pays, lesquels doivent vendre encore plus ou acheter encore moins pour que l'offre et la demande s'ajustent au surcroît d'augmentation des prix. Dans les scénarios étudiés ici, les mesures aux frontières provoquent une hausse des cours mondiaux beaucoup plus prononcée que les subventions à la consommation.
- b) De plus, les mesures aux frontières minorent les revenus des producteurs intérieurs et inhibent la réaction de l'offre à long terme.
- c) L'écoulement des stocks publics peut atténuer la hausse des prix intérieurs pour tous les consommateurs et producteurs pendant la flambée, du moins tant que les stocks ne sont pas épuisés, mais la constitution de ces derniers et leur reconstitution ensuite fait monter les prix pour tous les consommateurs à la fois sur les marchés intérieurs et sur les marchés internationaux.

En résumé, aucune des options examinées ne donne des résultats particulièrement satisfaisants. Elles font supporter un coût élevé aux consommateurs étrangers, aux contribuables et aux producteurs, pour un effet limité sur la consommation dans les pays qui les mettent en œuvre. Ce sont peut-être les subventions à la consommation simulées ici qui ont le moins de conséquences négatives, et certaines subventions ciblées, dans la limite des ressources budgétaires, constituent une approche qui mériterait davantage d'attention.

1. Introduction

Les flambées survenues en 2007-2008 ont rapproché les prix des produits agricoles de base de leurs plus hauts niveaux historiques et ont eu des conséquences mondiales (graphique 1). L'excès de confiance qu'inspiraient généralement les disponibilités alimentaires a laissé la place à la crainte de voir remise en question la sécurité alimentaire. Le problème ne concerne pas uniquement les centaines de millions de personnes qui souffrent de l'insécurité alimentaire depuis des décennies. Le nombre de victimes de la faim a augmenté du fait de la hausse des prix. De plus, beaucoup plus de ménages qui consacrent déjà une proportion élevée de leur budget à l'alimentation en temps normal ont dû l'accroître encore et donc renoncer à d'autres dépenses essentielles. Les protestations de la population, dans de nombreux pays, ont donné la mesure de la gravité du problème.

Graphique 1. Augmentation des prix indicatifs mondiaux du riz et du blé, campagnes 2000-07



Source : Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO, 2010.

Dans beaucoup de pays, en réaction à la crise alimentaire, les pouvoirs publics se sont efforcés avant tout de freiner l'augmentation des prix. Des décisions ont été prises rapidement, en vue de trouver les moyens les plus avantageux d'atténuer les effets de la hausse sur les consommateurs intérieurs. Les mesures retenues sont présentées dans un autre document¹. Elles étaient en général de deux types : mesures aux frontières destinées à maintenir les prix intérieurs en-dessous des prix mondiaux, en hausse, ou mesures visant à subventionner la consommation soit directement, soit par le biais d'un contrôle des prix. D'autres mesures telles que les subventions à la production, qui ne sont pas traitées dans la présente analyse, ont été adoptées, probablement pour parer à une éventuelle tendance à la hausse des prix des produits agricoles de base sur le long terme. Les initiatives prises par plusieurs pays dans l'objectif d'isoler leur marché intérieur de l'augmentation des prix internationaux ont eu pour conséquence involontaire d'accroître encore plus la tension sur les cours mondiaux et donc d'exacerber la hausse subie par d'autres pays à ce moment.

¹ Voir « Mesures adoptées dans les économies émergentes pour faire face aux évolutions des prix internationaux des produits agricoles de base » (Jones et Kwiecinski, 2010).

La suite des événements a démenti ceux qui, dans un premier temps, avaient annoncé que les prix resteraient élevés, voire continueraient de monter. En réalité, les prix de la plupart des végétaux ont diminué, et les prix moyens du blé cultivé en 2010 devraient se situer à peu près 35 % en deçà des sommets atteints en 2007-08². Quoi qu'il en soit, ils restent plus élevés qu'avant le début de l'envolée.

Déstabilisante, la récente flambée a eu des effets durables. Bien qu'on ne prévoie pas qu'elle se répète à brève échéance, des événements de même nature se produiront probablement de nouveau à un moment ou à un autre, comme cela a été le cas dans le passé. C'est pourquoi les responsables de l'action publique s'interrogent d'ores et déjà sur les mesures à envisager dans l'hypothèse d'une nouvelle envolée. C'est peut-être pour cette raison que les dispositions adoptées pour la circonstance en 2007/2008 sont toujours en vigueur dans quelques pays. Lors du Forum mondial de l'OCDE sur l'agriculture organisé en 2009, aux lendemains de la crise des prix, il est ressorti des débats qu'en l'absence de politiques nouvelles et inscrites dans le long terme pour gérer ces risques, il fallait s'attendre à ce que des mesures ponctuelles similaires soient mises en œuvre³.

Le présent rapport examine les effets que pourraient avoir sur les marchés différentes mesures susceptibles d'être adoptées en cas d'envolée des prix mondiaux du blé et du riz, deux des céréales les plus consommées, dont les prix sont souvent sujets à des flambées. Dans le cadre de cette analyse, le modèle Aglink-Cosimo⁴ géré par les Secrétariats de l'OCDE et de la FAO a été utilisé pour chiffrer ces effets. Ce modèle d'équilibre partiel représente les marchés mondiaux des principaux produits agricoles de base de la zone tempérée. Les équations spécifient la production, la consommation, les stocks, les échanges et les prix dans de nombreux pays particuliers et dans quelques groupes régionaux pour 15 produits agricoles de base. Les projections les plus récentes, pour la période 2010-19, forment un scénario de référence qui sert de point de comparaison avec les effets sur les marchés des différentes mesures envisageables.

Le modèle a été employé de manière à simuler ce qui se passerait si une nouvelle flambée des prix, similaire à celle de 2007/08, se produisait à un moment ou à un autre dans les dix ans à venir. Ces simulations sont réalisées à la fois avec et sans les mesures susceptibles d'être mises en œuvre par les dix pays retenus dans le but de limiter les répercussions d'une flambée des prix internationaux sur leur consommation intérieure et sur leurs marchés. Les résultats sont ensuite comparés avec le cas où il n'y aurait pas de flambée et où le groupe de dix pays ne prendrait pas de mesures (scénario de référence). L'analyse est ensuite étendue aux conséquences pour le reste du monde des dispositions appliquées par le groupe de dix pays. Elle s'appuie sur un examen des ajustements qui se produisent dans le reste du monde consécutivement à l'envolée des cours mondiaux, d'une part dans l'hypothèse où les dix pays du groupe mettent en œuvre les différentes mesures envisageables et d'autre part dans l'hypothèse où ils s'en abstiennent.

Comme à l'accoutumée, il convient de garder à l'esprit que les modèles économétriques ont des limites. Dans le cas présent, elle tiennent principalement au fait que la consommation nationale n'est pas suffisamment ventilée pour distinguer, dans la population, les différents groupes de consommateurs qui sont les plus exposés à un risque ou dont la situation est la plus précaire du point de vue de l'accès aux produits alimentaires en période de prix élevés. Par ailleurs, le modèle est calibré sur un cycle annuel. Autrement dit, les données par campagnes agricoles prises en compte dans le modèle ne permettent pas d'analyser les variations des prix en cours d'année, lesquelles sont susceptibles d'être plus fortes. Pour

² Les données sur les prix et les volumes utilisées dans le présent rapport sont empruntées aux Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2010-2019, sauf mention contraire. Les chiffres correspondent à des moyennes par campagne agricole tout au long du rapport.

³ Voir le site web du Forum mondial sur l'agriculture : www.oecd.org/agriculture/globalforum/june09.

⁴ Le site www.agri-outlook.org fournit plus de précisions sur ce modèle.

faciliter l'analyse, le seuil auquel la hausse des prix intérieurs déclenche l'adoption de chacune des mesures envisageables a été défini théoriquement, et non pas de manière à reproduire exactement ce que chacun des pays a fait en réaction à la dernière flambée. En d'autres termes, nous sommes partis du principe qu'un seul et même pourcentage de hausse, ou prix de seuil, déclençait dans les dix pays l'intervention sur les marchés. Ce pourcentage varie en revanche d'une mesure envisageable à l'autre. Des seuils de déclenchement variables d'un pays à l'autre ajouterait de la complexité, dans la mesure où il faudrait comparer les différents niveaux d'intervention dans les dix pays, et les conséquences de l'action radicale menée dans certains d'entre eux seraient susceptibles d'anéantir les efforts de ceux qui n'interviendraient que modestement sur les marchés. Dans la réalité, les mesures adoptées dans le passé ont visé divers produits de base, mais l'analyse porte ici uniquement sur les deux principales céréales qui font l'objet d'échanges internationaux, à savoir le riz et le blé. En conséquence, les consommateurs ont davantage de latitude pour réagir que si le scénario envisageait une flambée des prix de tous les produits de base : beaucoup d'acheteurs ont ainsi la possibilité de se tourner vers des produits de substitution, qu'il s'agisse de consommation humaine ou animale. Si nous avions envisagé une crise provoquant une envolée identique des prix de tous les produits, les consommateurs n'auraient guère eu d'autre choix que d'acquiescer le surcoût. Les répercussions sur la consommation alimentaire globale sont généralement plus modestes que les répercussions sur un ou deux produits, de sorte que les résultats obtenus ici surévaluent peut-être à la fois l'effet initial et la capacité de l'action publique à atténuer les effets globaux, si l'on fait la comparaison avec un scénario où les prix de tous les produits augmentent.

Cette étude se distingue des travaux qui ont déjà été faits à partir de modèles économiques représentant les marchés, car elle vise à répondre aux questions suivantes de manière prospective : que se passerait-il si des pays prenaient des mesures pour contrecarrer ou atténuer les effets de futures flambées des cours internationaux ? Que se passerait-il si ces mesures étaient adoptées par un groupe de pays tout entier ? Que se passerait-il dans les pays appliquant ces mesures ? Que se passerait-il dans les pays ne les appliquant pas ? Quelles seraient les répercussions pour les consommateurs, les producteurs et les contribuables des différents pays ? Dans le présent rapport, nous utilisons l'approche standard de l'analyse économique pour répondre à ces questions.

Les travaux réalisés dans le passé sont en grande partie rétrospectifs, comme en témoignent Abbott, Hurt et Tyner (2008, 2009). Ces études et d'autres mettent en général l'accent sur la contribution de différents facteurs à la hausse des prix mondiaux des produits de base, parfois sous un angle prospectif (Banque mondiale, 2008 ; Dewbre *et al.*, 2008 ; FAO, 2008 ; IFPRI, 2007, 2008 ; Meyers et Meyer, 2008 ; OCDE-FAO, 2008). Abstraction faite des dispositions concernant les biocarburants, la contribution de l'action des pouvoirs publics à l'exacerbation ou à l'atténuation des variations brutales des cours est rarement évaluée à l'aide des modèles, y compris rétrospectivement. Mitra et Josling (2009) et Nogués (2008) ont toutefois examiné certains exemples d'obstacles aux exportations dans le contexte de la dernière flambée en date. Les dispositions que les pouvoirs publics pourraient adopter pour conjurer les pires effets des hausses des prix à l'avenir donnent lieu à une intense réflexion, mais les modèles économiques représentant les marchés des céréales ne sont pas mis au service de l'analyse des répercussions de ces possibilités d'action. Le présent rapport vise à essayer de combler cette importante lacune.

2. Effets sur les marchés des mesures envisageables pour atténuer les envolées des prix ou les variations brutales des cours

Dans la présente étude, les trois mesures envisagées pour parer au risque de flambée des prix sur les marchés intérieurs ont été choisies sur la base des réactions qui ont fait suite à la récente envolée⁵. Ce sont les suivantes :

1. *mesures supplémentaires aux frontières* conçues pour empêcher une augmentation des prix internationaux de plus de 35 % de rejaillir sur les prix intérieurs ;
2. *nouvelles subventions à la consommation* destinées à limiter à 20 % la hausse des prix à la consommation en cas d'augmentation plus prononcée des prix internationaux ;
3. *augmentation des stocks publics* jusqu'à un tiers de la consommation intérieure dans le but de les écouler sur le marché intérieur si les prix intérieurs gagnent 40 % ou plus pendant une période prédéfinie.

L'analyse porte sur chacune de ces options sous l'angle de son efficacité (mesurée par son incidence sur la consommation intérieure) et de ses répercussions sur les marchés. Chacune des mesures envisageables est examinée séparément. Procéder à une analyse partant du principe que les trois sont mises en œuvre simultanément ne paraît guère instructif, voire pas du tout⁶. Des informations utiles sur chacune des mesures étudiées sont données ci-après, préalablement à l'analyse de leurs répercussions estimées. L'intervention des pouvoirs publics commence dès lors que l'augmentation des prix intérieurs en glissement annuel dépasse un seuil de déclenchement prédéterminé. A partir de ce moment, soit les mesures aux frontières coupent le lien entre le marché mondial et l'évolution des prix intérieurs, soit les subventions à la consommation stoppent la hausse des prix à la consommation, soit l'écoulement de stocks publics ralentit l'ascension des prix à la consommation et à la production (du moins tant que les stocks existants ne sont pas totalement épuisés). Les seuils de déclenchement sont définis un peu arbitrairement, mais de manière à ce que les consommateurs nationaux en retirent un avantage suffisant pour être jugé acceptable, compte non tenu des coûts dans un premier temps. Cette représentation de l'action publique n'est pas censée recréer les réponses apportées à la dernière flambée en date. Les interventions observées sur les marchés n'ont pas toutes démarré en même temps et elles ont revêtu des formes très diverses, ce qui détournerait l'attention des principaux sujets traités ici, à savoir les effets des mesures sur la consommation intérieure et les répercussions involontaires sur les autres agents présents sur les marchés.

Le même groupe de dix pays est supposé appliquer la même mesure dans chaque cas de figure. Ces pays sont intervenus sur les marchés lors de la dernière flambée en date⁷. Ce sont les suivants :

⁵ Nous avons omis les subventions à la production, qui sont un moyen d'élever le niveau global de la production et peuvent contribuer à éviter les flambées à partir du moment où elles réduisent la probabilité d'une crise, par exemple en diversifiant l'offre.

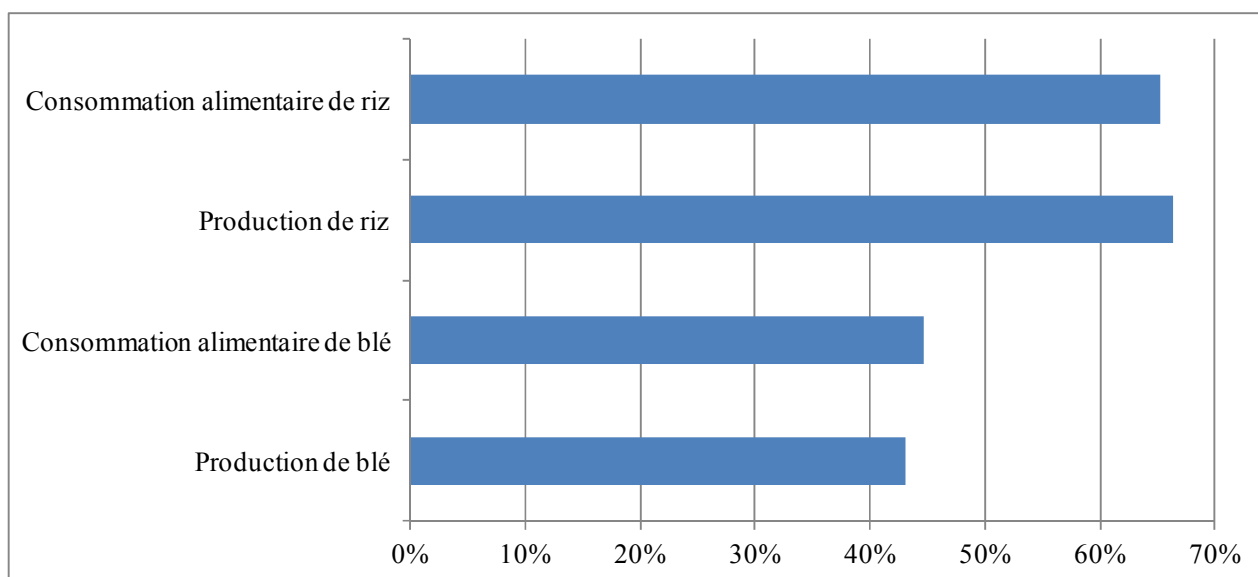
⁶ L'étude que l'OCDE a consacrée aux mesures prises montrent que beaucoup de pays ont essayé de conjuguer ces dispositions, et d'autres, pour parer au dérapage des prix. Cependant, l'objectif est ici d'estimer sans ambiguïté les effets de l'adoption de ces mesures sous l'angle prospectif, et non pas de reproduire les dispositions qui ont été prises face à la dernière flambée en date.

⁷ Voir « Mesures adoptées dans les économies émergentes pour faire face aux évolutions des prix internationaux des produits agricoles de base » (Jones et Kwiecinski, 2010). D'autres pays sont concernés par les envolées des prix et pourraient envisager eux aussi d'appliquer les mesures étudiées. Les répercussions iraient dans le même sens que dans le cas des pays examinés ici, mais leur ampleur serait fonction du degré d'intervention et de la taille du marché de chaque pays par rapport au marché mondial.

- Afrique du Sud,
- Argentine,
- Brésil,
- Chili,
- Chine,
- Inde,
- Indonésie,
- Russie,
- Ukraine,
- Vietnam.

Ces pays totalisent plus de 3 milliards d'habitants, soit à peu près la moitié de la population mondiale. Sur la campagne 2010/11, ils représentent environ les deux tiers de la consommation et de la production de riz, 45 % de la consommation alimentaire de blé et 43 % de la production de blé (graphique 2). Ils sont bien entendu particulièrement sensibles aux brusques hausses des prix intérieurs et ont adopté des mesures pour y parer en 2007/08. Cependant, nous ne présumons pas qu'ils prendraient nécessairement les dispositions envisageables étudiées ici en réaction à de nouvelles variations prononcées des cours. Ils ont été retenus parce qu'ils sont de gros consommateurs et de gros producteurs des deux céréales considérées, et simplement pour illustrer ce qui pourrait se produire s'ils appliquaient collectivement une série de mesures destinées à combattre une inflation rapide des prix sur leurs marchés intérieurs, imputable aux marchés internationaux.

Graphique 2. Parts des dix pays dans la production et la consommation alimentaire mondiale de céréales, 2010/11



Source : Calculs effectués à partir de données provenant des Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO, 2010-2019.

Autres économies non membres n'appliquant pas ces mesures

L'analyse jette aussi un éclairage sur les répercussions des différentes mesures envisageables dans les pays du reste du monde qui n'appartiennent pas au groupe étudié. En cas d'intervention sur le marché dans un pays, les quantités échangées sont inévitablement modifiées. En restreignant les ajustements de la demande, les mesures prises dans un pays pour limiter l'incidence de l'augmentation des cours

internationaux sur les consommateurs poussent encore plus les prix à la hausse sur les marchés mondiaux et pour les consommateurs des autres pays. Les répercussions sur les acteurs du marché dans un groupe d'autres économies non membres qui n'appliquent pas les mesures sont présentées dans l'analyse. Les effets sur les marchés dans les pays de l'OCDE ne sont pas décrits en tant que tels, mais les tendances vont dans la même direction que dans les économies non membres qui n'appartiennent pas au groupe des dix pays censés appliquer les différentes mesures.

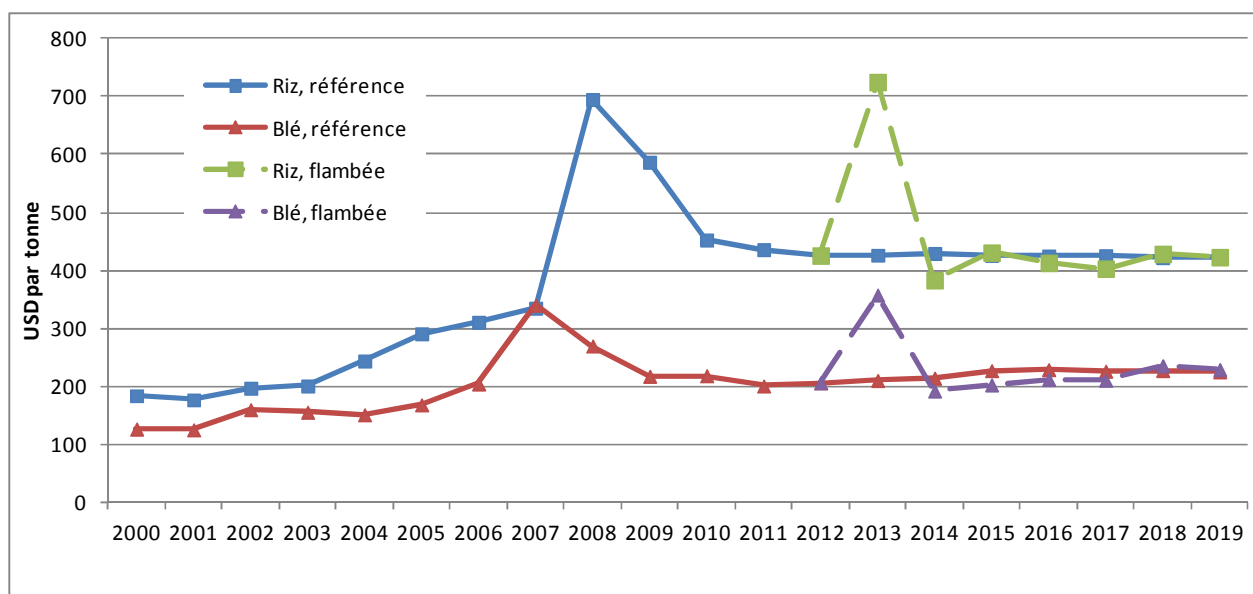
La prochaine flambée des prix ?

Si l'on se fie au passé, on peut s'attendre à ce qu'une nouvelle période de prix élevés ou à ce que de nouvelles fluctuations brutales des cours se produisent à un moment ou à un autre, étant donné les incertitudes qui caractérisent les conditions météorologiques, les facteurs macroéconomiques, les prix de l'énergie et les interventions des pouvoirs publics. Néanmoins, nous ne nous livrons dans la présente analyse à aucune prévision quant au moment où la prochaine flambée interviendra, ni quant à son ampleur. Nous avons en fait modélisé une hypothèse simplifiée ou théorique de hausse future qui se rapproche des récents dérapages des cours des céréales⁸. Aux fins de la présente analyse, une flambée similaire à celle de 2007/08 est censée se produire en 2013. La hausse ou brusque variation initiale des cours mondiaux du riz et du blé est fixée à 70 % en glissement annuel (graphique 3). Cependant, une fois mises en œuvre les différentes mesures publiques expérimentées, l'augmentation des prix mondiaux sur les marchés situés en dehors du groupe de dix pays est plus forte, en fonction du type d'intervention.

Les facteurs ponctuels qui provoquent la hausse pendant la campagne 2013 sont supposés ne plus exister ensuite. Néanmoins, le modèle détermine de manière endogène la façon dont la tendance des prix mondiaux évolue après la crise initiale d'un an. Normalement, les prix doivent retomber en-dessous des niveaux de référence pendant la campagne suivante, compte tenu d'une réaction décalée de l'offre à l'augmentation initiale des prix. Pendant la campagne 2019, les effets transitoires de la flambée censée avoir eu lieu en 2013 ont retenti dans tout le système, le résultat étant que, à la fin de la période de référence, les prix mondiaux sont *grosso modo* au niveau qu'ils auraient atteint en l'absence de flambée.

⁸ Une augmentation des prix concordant avec les faits observés dans le passé est définie, après quoi le modèle est calculé pour déterminer le niveau du choc exogène nécessaire pour provoquer une augmentation de cette ampleur. Nous n'associons les flambées des prix à aucun facteur particulier. Le choc exogène est utilisé pour reproduire l'envolée des prix dans le cas où les nouvelles mesures sont en place et dans le cas où elles ne le sont pas. Dans ce dernier cas, le résultat final est la flambée cible. Si des mesures automatiques s'appliquent, elles influent sur le marché intérieur mais aussi sur les marchés mondiaux, modifiant l'ampleur de la variation des cours mondiaux.

Graphique 3. Prix internationaux du riz et du blé, avec et sans flambée pendant la période de projection



Source : Données relevées par l'OCDE et la FAO pour la campagne 2009, et résultats de simulations pour les campagnes 2010 et suivantes. Les flambées des prix illustrées se produisent en l'occurrence en l'absence d'interventions nouvelles des pouvoirs publics.

Les mesures envisageables peuvent entraîner des frais d'administration ou de logistique y compris si elles ne sont pas déclenchées. Dans ce cas, il est possible que des dépenses soient engagées dans les dix ans qui viennent, même en l'absence d'envolée des prix. La probabilité d'une nouvelle flambée de la même ampleur que celle de 2007/08 au cours des dix prochaines années n'est pas mesurable. Cependant, plus de trente ans séparent celle de 2007/08 de la précédente, qui s'était produite au début des années 70. Si une politique de subventions ciblées sur certains consommateurs était adoptée et si les autorités recueillaient des données pour pouvoir agir rapidement en cas de flambée, il pourrait s'écouler des décennies sans que les informations en question soient utilisées⁹. Le lecteur doit garder à l'esprit qu'il est possible qu'aucune flambée ne survienne dans les dix ans à venir ; nous revenons sur cette éventualité plus loin.

2.1 Mesures aux frontières

Les principaux points à retenir au sujet de ce scénario d'action sont les suivants :

Les nouvelles mesures aux frontières s'ajoutent aux mécanismes qui existent déjà dans les différents pays et qui coupent automatiquement le lien ou le parallélisme entre hausse des prix extérieurs et hausse des prix intérieurs. Nous avons considéré que l'augmentation des prix aux frontières du riz et du blé devait être supérieure ou égale à 35 % en moyenne en glissement annuel pour déclencher ces mesures.

Dans la pratique, les nouvelles mesures aux frontières sont censées empêcher la transmission des prix entre le marché international et le marché intérieur. Plus précisément, cela signifie que les pays diminuent soit les droits sur les importations, soit les taxes à l'exportation, selon qu'ils sont importateurs ou

⁹ L'un des participants au Forum mondial de l'OCDE sur l'agriculture de 2009 a rappelé que certains pays avaient mis en place des mécanismes de subventions à la consommation ciblées au milieu des années 70, puis qu'ils les avaient abandonnés au motif qu'ils ne les avaient pas employés plusieurs années durant.

exportateurs¹⁰. Les deux formules rejaillissent sur les contribuables et sur les prix du marché, mais nous n'avons pas fait d'hypothèses explicites en ce qui concerne les effets plus généraux d'augmentation ou de réduction des budgets nationaux.

Une fois que les mesures sont déclenchées, les prix intérieurs se trouvent déconnectés des nouvelles variations à la hausse des prix internationaux. Néanmoins, ils ont auparavant atteint le seuil de déclenchement sous l'effet de la hausse des prix aux frontières. Les prix intérieurs sont donc de toute façon plus élevés que l'année précédente du fait de l'envolée des cours mondiaux.

Les dix pays du groupe sans exception sont censés appliquer simultanément ces nouvelles mesures à leurs échanges de riz et de blé (en plus des restrictions commerciales existantes).

Effets sur les marchés

Les effets de l'envolée des cours sur les prix intérieurs en présence de mesures supplémentaires aux frontières sont comparés à ses effets en l'absence de mesures supplémentaires (tableau 1). Les prix sont plus élevés que l'année antérieure dans les deux cas, du fait de la flambée des cours. La question est de savoir si les mesures aux frontières contiennent leur augmentation.

Ces nouvelles dispositions ont d'abord un effet sur les prix intérieurs de marché dans les pays qui interviennent dans les échanges pour interrompre la transmission de la hausse des cours mondiaux. L'analyse indique que la hausse des prix à la production est en moyenne moitié moindre en présence des mesures aux frontières mises en œuvre (ce qui n'est pas surprenant, étant donné que leur application est déclenchée à mi-hauteur de l'ascension des cours, à savoir 70 % au total). Les effets varient quelque peu d'un pays à l'autre. Ils sont moins prononcés dans les cas des céréales alimentaires en Chine, du blé en Inde et du riz en Indonésie¹¹. Dans ces pays, même sans intervention supplémentaire des pouvoirs publics, il existe déjà des contraintes commerciales, qui s'expliquent en partie par les interventions existantes, mais aussi par les obstacles naturels tels que les distances à faire parcourir aux marchandises. L'envolée des cours internationaux des céréales n'a jamais un effet uniformément proportionnel sur les prix intérieurs de marché dans les pays où préexistent des mesures ou des obstacles naturels aux échanges. Un surcroît d'intervention amplifie les effets de ces mesures et obstacles préexistants en limitant encore plus l'incidence de la variation des cours internationaux sur les marchés internes.

¹⁰ La question des droits de douane n'est pas traitée ici : sont-ils assez élevés dans chacun des cas pour que la diminution en question soit possible ? Les exportations sont-elles subventionnées implicitement ? Dans l'affirmative comme dans la négative, les effets sur les contribuables et sur les marchés sont les mêmes, mais nous reconnaissons que la représentation standardisée ne rend pas compte de la possibilité de limites pratiques. Nous ne prenons pas en considération la probabilité qu'un pays qui a l'habitude de recourir aux droits de douane pour freiner les importations (même si cela majore les prix à la consommation) aille jusqu'à les subventionner dans l'éventualité d'une forte hausse des prix aux frontières.

¹¹ Le scénario de référence de l'OCDE et de la FAO table sur un recul des prix du riz en Indonésie. La variation de -2 % entre 2012/13 et 2013/14 en cas de flambée (cf. tableau) est à mettre en regard de la variation de -8 % du prix à la production en glissement annuel prévue dans le scénario de référence, en l'absence d'envolée des cours internationaux. La variation des prix du blé à la production en Indonésie entre 2012/13 et 2013/14 est de +7 % dans le scénario de référence. La répercussion de la flambée des cours sur les prix de ces deux produits de base fait écho à des différences entre les marchés dans la réalité : plus petit, le marché du blé, dont l'essentiel est importé, est beaucoup plus intégré aux marchés mondiaux que le marché du riz, beaucoup plus important et principalement local.

Tableau 1. Effets de mesures supplémentaires aux frontières l'année de la flambée des prix

	Pas de nouvelles mesures		Nouvelles mesures aux frontières		Ratio	
	Riz	Blé	Riz	Blé	Riz	Blé
Prix à la production, variation en pourcentage par rapport à l'année précédente						
Argentine (prix à l'exportation)	89%	77%	35%	35%	0.4	0.5
Brésil	61%	77%	30%	32%	0.5	0.4
Chili	69%	75%	33%	34%	0.5	0.5
Chine	14%	4%	7%	2%	0.5	0.5
Inde	39%	14%	21%	11%	0.5	0.8
Indonésie	-2%	77%	-4%	34%	1.9	0.4
Russie	70%	68%	34%	32%	0.5	0.5
Afrique du Sud	77%	79%	35%	34%	0.5	0.4
Ukraine	74%	75%	34%	33%	0.5	0.4
Vietnam	68%	80%	31%	35%	0.5	0.4
Moyenne simple	56%	62%	26%	28%	0.5	0.5
Prix à la consommation, variation en pourcentage par rapport à l'année précédente						
Argentine (prix à l'exportation)	89%	77%	35%	35%	0.4	0.5
Brésil	19%	19%	11%	11%	0.6	0.6
Chili	44%	15%	23%	9%	0.5	0.6
Chine	14%	4%	7%	2%	0.5	0.5
Inde	27%	8%	16%	7%	0.6	0.9
Indonésie	1%	17%	-1%	11%	-1.6	0.6
Russie	23%	10%	15%	8%	0.6	0.8
Afrique du Sud	49%	18%	25%	11%	0.5	0.6
Ukraine	47%	17%	24%	11%	0.5	0.6
Vietnam	44%	18%	22%	11%	0.5	0.6
Moyenne simple	36%	20%	18%	12%	0.5	0.6

Source : Résultats de simulations de l'OCDE.

La tension sur le prix à la production se traduit par une augmentation au minimum légère des prix à la consommation¹². Dans certains cas, la hausse des prix à la consommation est nettement moindre que celle du prix à la production. Il existe au moins deux raisons possibles à cela. Premièrement, les marges commerciales importantes limitent la capacité des prix des produits bruts à rejaillir sur les prix à la consommation des produits finaux. Deuxièmement, les mesures de pur et simple contrôle des prix peuvent faire de même. Néanmoins, dans ces cas et dans d'autres, l'augmentation des prix à la consommation peut être atténuée indirectement par les mesures de restriction des exportations ou d'encouragement des importations destinées à compenser un éventuel franchissement du seuil de déclenchement par les cours internationaux. En général, la hausse des prix à la consommation est à peu près moitié moindre en présence de nouvelles mesures aux frontières. Cependant, le phénomène est en grande partie déterminé par le pourcentage d'augmentation auquel est fixé le seuil de déclenchement des mesures supplémentaires.

La cible présumée de l'ajustement des restrictions commerciales aux frontières est la consommation alimentaire intérieure de riz et de blé. Le niveau de cette consommation et sa variation en pourcentage dans

¹² Dans le modèle, les liens entre prix à la production et prix à la consommation découlent d'avis d'experts et d'estimations dans les rares cas où il existe des données suffisantes.

les pays qui réagissent à la flambée des cours par des mesures aux frontières sont donc des critères essentiels d'évaluation de l'efficacité de ces mesures (tableau 2). Le ratio des variations en glissement annuel, même s'il est compliqué par la présence de signes positifs et négatifs, donne un idée de l'atténuation de l'effet de la flambée des cours sur la consommation alimentaire intérieure obtenue grâce aux nouvelles mesures à la frontière (moitié supérieure, deux dernières colonnes de droite). La différence en pourcentage entre les deux consommations alimentaires dans l'une et l'autre simulations est une autre manière d'évaluer les incidences des nouvelles mesures aux frontières sur la consommation (moitié inférieure, deux dernières colonnes de droite). En l'occurrence, elle est supérieure ou égale à zéro, ce qui indique que la consommation augmente sous l'effet des mesures, mais dans de nombreux cas, la variation en glissement annuel reste négative. Ce résultat n'est pas inattendu : les nouvelles mesures aux frontières enravent la transmission des prix aux marchés intérieurs jusqu'à un certain point, mais elles ne l'éliminent pas complètement.

Tableau 2. Effets d'une flambée des prix sur la consommation alimentaire avec et sans mesures supplémentaires aux frontières

	Pas de nouvelles mesures		Nouvelles mesures aux frontières		Ratio ou différence	
	Riz	Blé	Riz	Blé	Riz	Blé
Consommation alimentaire par habitant, variation en pourcentage entre 2010/13 et 2013/14						
Argentine	-7.7%	-14.7%	-1.7%	-6.8%	0.2	0.5
Brésil	-8.1%	-7.3%	-3.5%	-1.7%	0.4	0.2
Chili	-8.6%	-2.6%	-4.0%	-0.9%	0.5	0.4
Chine	-2.9%	-0.8%	-1.9%	-0.7%	0.7	0.9
Inde	-5.4%	0.8%	-2.0%	0.4%	0.4	0.5
Indonésie	0.7%	-0.6%	0.5%	0.8%	0.8	-1.3
Russie	0.3%	0.3%	0.6%	0.4%	2.0	1.5
Afrique du Sud	1.3%	2.0%	3.7%	1.8%	2.8	0.9
Ukraine	-7.9%	0.1%	-2.3%	0.5%	0.3	7.1
Vietnam	-13.4%	0.9%	-6.7%	2.2%	0.5	2.4
Somme de ces pays	-4.0%	-0.8%	-1.9%	-0.4%	0.5	0.5
Consommation alimentaire par habitant en 2013/14, en kilogrammes par personne						
Argentine	9	104	9	114	7%	9%
Brésil	41	54	43	58	5%	6%
Chili	12	119	13	121	5%	2%
Chine	74	65	75	65	1%	0%
Inde	72	61	74	61	4%	0%
Indonésie	159	19	158	19	0%	1%
Russie	6	103	6	103	0%	0%
Afrique du Sud	17	64	17	63	2%	0%
Ukraine	4	124	4	124	6%	0%
Vietnam	163	13	175	13	8%	1%
Somme de ces pays	74	61	76	62	2%	0%

Source : Résultats de simulations de l'OCDE.

La consommation d'une céréale de base ne dépend pas uniquement de son propre prix, mais aussi de celui des céréales concurrentes ou susceptibles de la remplacer, ce qui complique encore la situation. En général, le blé et le riz peuvent se substituer l'un à l'autre dans une certaine mesure, selon la composition du panier alimentaire national et le poids des habitudes alimentaires locales. On s'attend à ce que même les

consommateurs les plus pauvres s'efforcent de maintenir leur consommation alimentaire globale au moins à un niveau minimum lorsque les prix montent, mais aussi à ce qu'ils remplacent plus vite certains aliments par d'autres, similaires, comme dans le cas du blé et du riz, si leurs prix relatifs se modifient¹³. Consécutivement aux effets de prix directs et croisés, les consommateurs qui souhaitent continuer à acheter des céréales de base ont tendance à passer du riz au blé dans beaucoup des pays étudiés (il arrive même dans certains cas que la consommation de blé par habitant augmente).

Dans d'autres pays, une céréale de base domine¹⁴. Au Vietnam, par exemple, les effets sont sensibles en termes absolus et relatifs. Faute de blé produit sur place ou importé, le riz est le principal aliment de base et, aussi, le principal aliment traditionnel. Par conséquent, une augmentation de son prix est une source d'embarras pour les consommateurs qui n'ont pas la possibilité ou la capacité d'adopter des produits de remplacement, qui ne les apprécient pas, et qui n'ont pas non plus des revenus suffisants pour faire face à la hausse du coût de l'alimentation.

Qui paie ?

Les mesures aux frontières qui rompent le lien entre marchés mondiaux et marchés intérieurs prennent la forme de taxes sur les exportations ou de restrictions sur les licences d'exportation dans les pays exportateurs, et de réductions des droits sur les importations dans les pays importateurs. Dans les deux cas, elles ont des incidences pour les contribuables. La méthode suivie ici est assimilable à celle que l'OCDE applique tous les ans dans ses examens des politiques agricoles pour calculer les transferts des consommateurs aux producteurs qui découlent des mesures aux frontières. Dans les analyses de l'OCDE, la majoration des prix intérieurs imputable aux droits de douane ou aux subventions à l'exportation est considérée comme un transfert des consommateurs aux producteurs. Les contribuables sont avantagés par les droits sur les importations et financent les subventions à l'exportation. Si les droits de douane sont abaissés ou les exportations taxées lorsque les cours internationaux s'envolent, les transferts des consommateurs aux producteurs s'en trouvent réduits, voire s'inversent. En ce qui concerne les contribuables, les effets sont ambigus et ils doivent donc être calculés empiriquement, en détaillant les différentes incidences de la nouvelle politique pour déterminer laquelle prédomine.

¹³ En d'autres termes, les élasticités prévues dans le modèle s'appuient sur l'hypothèse selon laquelle la demande alimentaire globale réagit aux prix, mais est inélastique, et la demande des différents aliments est moins inélastique (céréales), voire élastique (viande et produits laitiers).

¹⁴ En moyenne, les céréales secondaires sont les aliments de base les plus importants en Afrique du Sud. Leur prix n'est pas directement soumis à la crise dans notre expérience, mais la hausse de ceux du riz et du blé le fait monter malgré tout, en l'occurrence de 18 % en l'absence de mesures nouvelles, ce qui a en soi des incidences particulières sur la consommation. Les effets croisés avec ce type de céréale peuvent provoquer des variations proportionnelles sensibles de la consommation alimentaire de blé en Afrique du Sud ou de la consommation alimentaire de riz, encore plus modeste.

Tableau 3. Effets pour les contribuables de nouvelles mesures aux frontières adoptées en réaction à une flambée des prix (millions USD)

	Tax sur les exportations		Soutien des importations		Effet net	
	Riz	Blé	Riz	Blé		
Effets pour les contribuables, millions USD						
Argentine		266	889	0	0	1155
Brésil		483	65	184	1022	-658
Chili		0	0	60	149	-209
Chine		1359	0	196	42	1121
Inde		1865	29	50	32	1811
Indonésie		161	4	53	669	-556
Russie		5	3183	48	97	3044
Afrique du Sud		0	23	407	210	-594
Ukraine		3	1563	46	2	1519
Vietnam		3793	0	250	168	3375
Somme de ces pays		7935	5756	1293	2390	10008

Source : Simulations de l'OCDE.

Les gains dont les contribuables bénéficient du fait des taxes sur les exportations ou des licences compensent en général la diminution des revenus due à l'abaissement des droits sur les importations dans les dix pays (tableau 3)¹⁵. Toutefois, l'effet varie considérablement d'un pays à l'autre. Au Vietnam, compte tenu du tonnage important des exportations de riz, la taxation rapporte des milliards de dollars des États-Unis aux contribuables. La Russie retire des gains à peu près équivalents de ses ventes de blé. Les recettes des taxes dépassent également un milliard USD en Chine et en Inde. En Afrique du Sud, au Brésil, au Chili et en Indonésie, la réduction des droits de douane destinée à stimuler les importations engendre un manque à gagner d'environ 2 milliards USD pour les contribuables.

Dans ces pays, les interventions visant à faire baisser les prix intérieurs ont aussi un coût pour les producteurs de riz et de blé¹⁶. Les cultivateurs n'ont guère la possibilité de réagir rapidement à une flambée des prix. Ils ne sont pas en mesure d'accroître leur production en cours de campagne, quelle que soit l'augmentation du prix de ce qu'ils cultivent. De ce fait, les mesures aux frontières qui restreignent la répercussion de la hausse des cours internationaux sur les prix intérieurs se traduisent par un manque à gagner pour ces producteurs, en ce sens que leurs revenus sont moins élevés qu'ils ne l'auraient été en l'absence de ces mesures. Étant donné que chacun des pays concernés produit des volumes importants et que les mesures aux frontières ont généralement un effet sensible sur les prix, ce manque à gagner se monte à des dizaines de milliards USD au total. En Chine, mais aussi en Inde ou au Vietnam, ce sont ainsi 4 à 5 milliards USD, voire plus, qui échappent aux riziculteurs au profit des consommateurs et des

¹⁵ Nous considérons que les contribuables perçoivent les revenus générés par ces interventions sur les marchés, mais ce n'est pas nécessairement le cas. Ils ne retirent aucun gain de la restriction des exportations si le mécanisme s'appuie sur des licences d'exportation délivrées gratuitement au lieu d'être vendues ou mises aux enchères.

¹⁶ Cet effet a été sensible pendant la dernière flambée des prix. En Argentine, les producteurs ont d'ailleurs manifesté pour protester contre les taxes sur les exportations.

contribuables. En Russie, les producteurs de blé perdent près de 3 milliards USD au bénéfice des consommateurs et des contribuables¹⁷.

Tableau 4. Coût, pour les producteurs, de nouvelles mesures aux frontières adoptées en réaction à une flambée des prix

	Riz	Blé	Total
Effets pour les producteurs, millions USD			
Argentine	-162	-917	-1079
Brésil	-1226	-768	-1994
Chili	-7	-168	-175
Chine	-5047	-280	-5327
Inde	-4312	-802	-5115
Indonésie	-171	0	-171
Russie	-11	-2974	-2986
Afrique du Sud	0	-186	-186
Ukraine	-7	-932	-939
Vietnam	-4119	0	-4119
Somme	-15063	-7028	-22091

Source : simulations de l'OCDE. Produit de la variation du prix par rapport au prix dans le scénario où les mesures aux frontières ne sont pas modifiées multipliée par la production en présence des mesures aux frontières.

Conséquences involontaires dans d'autres pays

Les pays qui appliquent des mesures aux frontières pour enrayer la transmission de la hausse des cours internationaux des céréales à leur marché intérieur ne concourent plus à l'équilibrage des marchés mondiaux. De ce fait, les cours internationaux augmentent encore plus, et les consommateurs et producteurs des autres pays doivent modifier encore plus leurs achats et leurs ventes¹⁸. Comme les dix pays étudiés mettent fin à leurs exportations sur le marché mondial, les acheteurs sont obligés de s'adresser à d'autres pays fournisseurs. Dans la mesure où les dix pays stimulent leurs importations en abaissant leurs droits de douane, alors même que les cours mondiaux augmentent, la concurrence à laquelle donne lieu l'offre restante sur les marchés mondiaux s'en trouve exacerbée.

¹⁷ Le but n'est pas de prétendre que tel ou tel résultat est « équitable ». Il convient même de rappeler qu'il faut se garder de tirer des conclusions hâtives. On ne peut pas non plus s'appuyer simplement sur ces chiffres pour affirmer que les producteurs méritent ou non le bénéfice fortuit d'une flambée inattendue. En effet, l'évaluation des effets sur les producteurs se fonde en l'occurrence uniquement sur les marchés des produits végétaux. Dans la mesure où les coûts des intrants comme les engrais ne sont pas pris en considération, alors qu'ils peuvent monter eux aussi, l'analyse porte seulement sur les recettes procurées par les produits de base, et non pas sur le bénéfice que réalisent les cultivateurs une fois pris en compte tout l'éventail des effets décrits dans les travaux de l'OCDE sur le découplage. Ici, seuls sont caractérisées les répercussions sur les marchés, du point de vue de ceux qui retirent des avantages d'une mesure donnée et de ceux qui sont lésés.

¹⁸ Les nouvelles mesures aux frontières ont pour conséquence que l'élasticité de l'offre et de la demande mondiale par rapport aux cours mondiaux diminue. Or, lorsque l'élasticité sur les marchés mondiaux est réduite, les prix doivent augmenter davantage pour que les marchés s'équilibrent en cas de crises de l'offre et de la demande.

Sans mesures supplémentaires aux frontières, l'envolée des cours internationaux du riz et du blé atteint 70 % en glissement annuel. Lorsque les dix pays étudiés appliquent des mesures aux frontières, la même crise sur les marchés mondiaux fait bondir le cours du riz de 134 % et celui du blé de 98 %. Autrement dit, les consommateurs des pays qui n'interviennent pas sur les marchés paient un prix beaucoup plus élevé du fait des interventions des dix pays. Cependant, les producteurs des pays qui n'interviennent pas ont toutes les chances d'engranger des recettes majorées, car les prix locaux grimpent d'autant plus.

2.2. Subventions à la consommation

Voici l'essentiel de ce qu'il faut savoir sur ce scénario :

Les subventions à la consommation *nouvelles* sont celles qui viennent s'ajouter aux mesures axées sur la consommation qui existent déjà.

Les subventions à la consommation sont des mécanismes automatiques qui stoppent la hausse des prix acquittés par les consommateurs une fois qu'ils ont atteint un seuil de déclenchement donné.

Les mesures sont déclenchées dès lors que les prix à la consommation augmentent au minimum d'un certain pourcentage. L'hypothèse retenue est en l'occurrence que le seuil est fixé à 20 % d'augmentation des prix annuels moyens du riz et du blé¹⁹.

Les mesures ne sont pas déclenchées par une hausse inférieure à ce seuil (ni par d'autres événements) et elles ne sont activées que si celui est franchi.

41. Une fois que les mesures s'appliquent, le prix intérieur ne monte plus, quelle que soit la hausse des cours internationaux ou des autres prix intérieurs. Cependant, il a déjà enregistré une augmentation correspondant au seuil de déclenchement.

La totalité des dix pays pris en compte dans l'analyse est censée appliquer cette nouvelle subvention à la consommation destinée à maintenir la consommation de riz et de blé malgré des prix 20 % supérieurs à ceux de l'année précédente.

Effets sur les marchés

Le soutien apporté au consommateur en réaction à une flambée des prix vise directement les prix à la consommation. La première question est de savoir si une envolée des cours internationaux provoque une hausse des prix intérieurs à la consommation suffisante pour que la mesure soit activée. Il existe de bonnes raisons de penser qu'une augmentation d'un pour cent des cours internationaux ne fait pas monter d'autant les prix à la consommation dans la plupart des pays. Par exemple, il peut y avoir des marges fixes dues au transport, à la transformation, à la commercialisation, etc., sur lesquelles les cours des céréales n'ont pas d'incidence pour l'essentiel. Certains pays interviennent régulièrement sur les marchés, soit à la frontière au moyen de droits de douane ou de contingents tarifaires, soit à l'intérieur du territoire à l'aide d'une

¹⁹ Le seuil de déclenchement est situé plus bas que dans le scénario sur les mesures aux frontières. Cela reflète la manière dont les prix à la consommation dans la plupart des dix pays sont représentés dans le modèle, c'est-à-dire sous la forme de variables explicites qui, en général, n'ont pas de relation strictement parallèle avec les prix à la production ou aux frontières. La transmission aux prix à la consommation est imparfaite en raison des marges fixes qui rendent compte des coûts de transformation et de livraison, ainsi que de la possibilité que certains consommateurs soient économiquement ou physiquement à l'écart des marchés.

subvention à la consommation sous une forme ou une autre, ce qui amenuise la transmission des signaux prix provenant du marché mondial.

Il ressort de l'analyse que la nouvelle subvention à la consommation est activée plus souvent dans le cas du riz que dans celui du blé (tableau 5)²⁰. Plafonner à 20 % l'augmentation en glissement annuel des prix à la consommation du riz et du blé entraîne l'activation de la subvention à la consommation dans à peu près la moitié des cas. Si la mesure n'est pas activée, l'augmentation des prix à la consommation peut être plus forte dans ce scénario en raison des conséquences involontaires sur les marchés mondiaux (voir plus loin). Dans l'hypothèse où les cours mondiaux du riz et du blé gagnent 70 %, l'augmentation moyenne en pourcentage des prix à la consommation dans les pays qui appliquent la mesure est approximativement de moitié inférieure au niveau qu'elle atteindrait en l'absence de la mesure.

Tableau 5. Variations des prix à la consommation, avec et sans subventions à la consommation déclenchées par une flambée des prix

	Pas de nouvelles mesures		Nouvelles subventions à la consommation		Ratio	
	Riz	Blé	Riz	Blé	Riz	Blé
Variations des prix à la consommation, unités monétaires nationales						
Argentine	89%	77%	20%	20%	0.2	0.3
Brésil	19%	19%	20%	19%	1.1	1.0
Chili	44%	15%	20%	15%	0.5	1.0
Chine	14%	4%	17%	5%	1.2	1.2
Inde	27%	8%	20%	7%	0.7	1.0
Indonésie	1%	17%	1%	18%	1.3	1.0
Russie	23%	10%	20%	10%	0.9	1.0
Afrique du Sud	49%	18%	20%	18%	0.4	1.0
Ukraine	47%	17%	20%	17%	0.4	1.0
Vietnam	44%	18%	20%	18%	0.5	1.0
Moyenne simple des variations	36%	20%	18%	15%	0.5	0.7

Source : Simulations de l'OCDE.

²⁰

Le cas de l'Argentine est unique. En l'occurrence, les prix à l'exportation du riz et du blé servent d'indicateurs indirects des prix intérieurs à la consommation. Dans la pratique, il est acceptable d'utiliser les prix à la production ou les prix à la frontière comme indicateurs de l'évolution des prix à la consommation à condition de corriger l'élasticité de la demande de manière à tenir compte du fait que l'évolution de l'indicateur n'est pas strictement parallèle à celle du prix réel à la consommation. Dans la présente analyse, nous avons décidé d'appliquer au prix à la frontière qui sert d'indicateur le même seuil de déclenchement de la mesure, exprimé par un pourcentage de hausse, et ce pour la commodité et la clarté de l'exposé, mais il serait peut-être plus juste de relever le seuil de déclenchement compte tenu de la structure du modèle.

Tableau 6. Effets d'une flambée des prix sur la consommation alimentaire, avec et sans soutien à la consommation

	Pas de nouvelles mesures		Nouvelles subventions à la consommation		Ratio ou différence	
	Riz	Blé	Riz	Blé	Riz	Blé
Consommation alimentaire par habitant, variation en pourcentage entre 2010/13 et 2013/14						
Argentine	-7.7%	-14.7%	0.3%	-3.3%	0.0	0.2
Brésil	-8.1%	-7.3%	-8.8%	-7.3%	1.1	1.0
Chili	-8.6%	-2.6%	-3.3%	-2.6%	0.4	1.0
Chine	-2.9%	-0.8%	-3.3%	-0.8%	1.1	1.0
Inde	-5.4%	0.8%	-3.3%	0.5%	0.6	0.6
Indonésie	0.7%	-0.6%	0.7%	-0.6%	1.0	1.0
Russie	0.3%	0.3%	0.4%	0.3%	1.5	1.0
Afrique du Sud	1.3%	2.0%	9.7%	-0.9%	7.4	-0.5
Ukraine	-7.9%	0.1%	-0.6%	-2.0%	0.1	-31.6
Vietnam	-13.4%	0.9%	-6.0%	-0.3%	0.4	-0.3
Somme de ces pays	-4.0%	-0.8%	-2.9%	-0.8%	0.7	0.9
Consommation alimentaire par habitant en 2013/14, en kilogrammes par personne						
Argentine	9	104	9	118	9%	13%
Brésil	41	54	41	54	-1%	0%
Chili	12	119	13	119	6%	0%
Chine	74	65	74	65	0%	0%
Inde	72	61	73	61	2%	0%
Indonésie	159	19	159	19	0%	0%
Russie	6	103	6	103	0%	0%
Afrique du Sud	17	64	18	62	8%	-3%
Ukraine	4	124	4	121	8%	-2%
Vietnam	163	13	177	13	9%	-1%
Somme de ces pays	74	61	75	61	1%	0%

Source : Simulations du Secrétariat de l'OCDE.

Le but de la mesure est *a priori* de maintenir la consommation à son niveau en dépit de l'envolée des cours. Soutenir la consommation directement en limitant la hausse des prix moyens à un certain pourcentage réduit l'impact d'une flambée sur la consommation de céréales (tableau 6). Au Vietnam, par exemple, la subvention à la consommation divise par plus de deux la réduction de la consommation alimentaire de riz imputable à la flambée des cours. Il en découle par ailleurs que les consommateurs qui substituent le blé au riz sont moins nombreux dans ce pays. La configuration exacte des effets dans chacun des pays n'est pas la même selon qu'une seule des céréales étudiées ou les deux voient leur prix augmenter suffisamment pour activer le soutien des prix à la consommation, et elle est également fonction de l'ampleur de la subvention et des interactions entre ces deux produits (et avec d'autres).

Qui paie ?

Les interventions sous la forme d'une subvention ciblée sur les consommateurs ne rejaillissent pas directement sur les prix à la frontière et les prix à la production. Elles n'entraînent pas de transferts des producteurs aux consommateurs.

Les subventions à la consommation sont financées par les contribuables. La subvention unitaire est importante dans les pays où le seuil de déclenchement est largement franchi et les dépenses totales sont élevées dans ceux où une subvention unitaire importante se conjugue à un volume de consommation

alimentaire conséquent (tableau 7). Par exemple, le coût pour les contribuables est estimé à plus de 5.5 milliards USD en Inde et à près de 3.5 milliards USD au Vietnam. Ces deux pays représentent donc plus de la moitié des 10 milliards USD acquittés par les contribuables pour financer cette mesure.

Tableau 7. Coût, pour les contribuables, d'une subvention à la consommation mise en place en réaction à une flambée des prix

	Unitaire		Total		Somme
	Riz	Blé	Riz	Blé	
Effets sur les contribuables	(USD par tonne)		(millions de USD)		
Argentine	224	88	89	434	522
Brésil	10	0	81	0	81
Chili	107	0	25	0	25
Chine	0	0	0	0	0
Inde	61	0	5658	0	5658
Indonésie	0	0	0	0	0
Russie	92	0	71	0	71
Afrique du Sud	208	0	194	0	194
Ukraine	142	0	24	0	24
Vietnam	214	0	3469	0	3469
Moyenne ou somme	106	9	9611	434	10044

Source : Simulations du Secrétariat de l'OCDE.

Conséquences involontaires pour les producteurs et dans d'autres pays

La subvention à la consommation accordée en réaction à une flambée des prix met les consommateurs visés à l'abri d'une hausse au-delà d'un certain niveau. Grâce à elle, les consommateurs sont à même de maintenir leur consommation en dépit de prix de marché plus élevés. Comme ils cessent de réduire leur consommation, les marchés mondiaux doivent compenser en faisant monter les prix, en sollicitant davantage les producteurs et les stocks, ou en réduisant la consommation ailleurs²¹.

L'augmentation du cours mondial du riz est amplifiée par une nouvelle subvention à la consommation accordée dans les dix pays. Elle est de quelque 2-3 % plus forte que si cette mesure n'existait pas.

2.3. Stocks publics

Voici l'essentiel de ce qu'il faut savoir à propos de ce scénario :

Les stocks publics en question viennent s'ajouter à ceux qui existent déjà en vertu d'autres programmes. Autrement dit, cette mesure consiste à accroître les stocks existants²².

Le mécanisme est automatique : les stocks publics se constituent tant que les prix augmentent peu, jusqu'à ce qu'ils représentent un pourcentage prédéterminé de la consommation ; ils sont vendus à partir

²¹ Cette hausse des prix a déjà été observée, comme dans le cas des prix à la consommation pour les combinaisons pays-céréale où la subvention à la consommation n'a pas été activée.

²² L'accroissement des stocks publics destiné à enrayer une future flambée peut avoir pour conséquence involontaire de réduire les autres stocks. Si la constitution de stocks publics supplémentaires fait monter les prix au moment où elle a lieu et diminuer la valeur que pourraient avoir les stocks privés dans le futur en contrecarrant une flambée, les stocks privés sont en partie remplacés par les stocks publics.

du moment où les prix augmentent au-delà d'un seuil de déclenchement donné. Les règles suivantes ont été appliquées à la représentation du recours aux stocks publics :

- les stocks publics représentent 33 % de la consommation tant que l'augmentation des prix intérieurs ne dépasse pas 20 % en glissement annuel ;
- les stocks publics sont écoulés en totalité dès lors que les prix intérieurs augmentent de 40 % au moins ;
- les stocks publics diminuent en pourcentage de la consommation à mesure que les prix intérieurs s'élèvent entre le moment où ils se situent à leur niveau le plus élevé et celui où ils ont été écoulés en totalité²³.

Les stocks publics font supporter un coût au contribuable pendant la phase de constitution ou d'acquisition sur le marché. Nous considérons que la conservation des stocks entraîne de surcroît des frais qui se montent à 36 USD par tonne²⁴.

Les stocks publics acquièrent une valeur élevée en cas d'envolée des prix, mais il est difficile de dire qui en tire profit. S'ils sont vendus aux prix du marché, ce sont les contribuables qui en bénéficient. S'ils sont distribués gratuitement aux consommateurs, ce sont ces derniers qui sont avantagés²⁵. Comme nous n'avons pas présumé laquelle de ces options serait retenue, les avantages sont estimés séparément.

Les dix pays étudiés dans l'analyse sont supposés accumuler des stocks de riz et de blé dans nos simulations.

Cette analyse omet certains facteurs potentiellement importants. Nous avons tenu compte des frais de stockage, mais pas des coûts du renouvellement régulier des stocks destiné à éviter la détérioration des produits. Nous ne nous sommes pas penchés sur les réactions des agents privés (voir plus loin), de sorte que ne sont pas pris en considération les éventuels effets d'un niveau donné des stocks publics sur les stocks privés, ni les incidences de la constitution de nouveaux stocks sur l'activité des marchés et la formation des prix.

Effets sur les marchés

Les stocks publics supplémentaires doivent être écoulés dans l'objectif spécifique de limiter l'envolée des prix. Ils viennent s'ajouter aux stocks publics existants constitués dans d'autres buts, et accroissent la disponibilité de céréales lorsque des tensions sur les marchés risqueraient d'entraîner une flambée. Étant donné que les dix pays concernés représentent une proportion importante de la consommation mondiale de blé et de riz et compte tenu de la taille supposée des stocks publics constitués dans chacun des pays, l'écoulement de ces derniers a pour effet de limiter considérablement l'augmentation des cours mondiaux. La flambée des prix internationaux du riz est contenue à 43 %, alors qu'elle atteindrait normalement 70 % sous l'effet de la même crise externe. Dans le cas du blé, l'envolée est purement et simplement annulée : l'augmentation est ramenée à 36 % environ, soit une fluctuation qui ne mérite sans doute pas l'appellation de « flambée ».

²³ La formule exacte de la fourchette de prix est : $(\text{prix actuel} / \text{prix de l'année précédente} - 1.4) / (1.2 - 1.4)$.

²⁴ Le montant des frais annuels de stockage des céréales est tiré de Commission canadienne des grains, « Tarifs des silos primaires agréés 2008-09 », août 2008.

²⁵ Il est possible que les stocks publics de blé et de riz non transformés soient distribués aux consommateurs par l'intermédiaire des transformateurs du pays, auxquels il peut être donné instruction de les vendre aux consommateurs moyennant un rabais. Dans ce cas, le profit est partagé entre les transformateurs et les consommateurs finaux. Pour écouler les stocks gratuitement, il est aussi possible, entre autres, de procéder plus directement en vendant les céréales et en distribuant les recettes aux consommateurs finaux sous forme de bons qu'ils utiliseront pour payer les produits alimentaires finaux.

Dans la plupart des pays analysés, la consommation alimentaire est plus élevée que dans le scénario qui ne prévoit pas le recours à des stocks publics supplémentaires. Les exceptions correspondent aux pays qui ne sont pas bien intégrés au marché mondial de la céréale concernée et dans lesquels la constitution initiale des stocks publics a des effets à retardement. Dans la plupart des dix pays du groupe, les stocks supplémentaires sont bénéfiques aux consommateurs locaux.

Tableau 8. Effets d'une flambée des prix sur la consommation alimentaire, avec et sans stocks publics supplémentaires

	Pas de nouvelles mesures		Nouveaux stocks publics		Différence	
	Riz	Blé	Riz	Blé	Riz	Blé
Consommation alimentaire, en kilogrammes par personne						
Argentine	9	104	9	113	3%	8%
Brésil	41	54	43	57	4%	5%
Chili	12	119	13	121	5%	1%
Chine	74	65	76	66	3%	2%
Inde	72	61	74	60	3%	-2%
Indonésie	159	19	156	19	-2%	1%
Russie	6	103	6	103	0%	0%
Afrique du Sud	17	64	17	64	-2%	0%
Ukraine	4	124	4	124	5%	0%
Vietnam	163	13	173	13	6%	1%
Somme de ces pays	74	61	76	62	2%	1%

Source : Simulations de l'OCDE.

Coûts et conséquences involontaires

Ce sont les contribuables qui financent la constitution des stocks de régulation de blé et de riz. Les stocks publics supplémentaires réduisent de manière spectaculaire l'envolée des prix, mais les contribuables doivent payer l'achat et la conservation de réserves suffisantes pour atteindre, dans les années qui précèdent la flambée, le seuil de 33 % de la consommation prévu par l'analyse. Ils paient la tonne au prix en vigueur sur le marché²⁶. L'investissement ou la dépense peuvent donc être conséquents pour disposer des stocks requis pour réduire sensiblement les effets d'une flambée (tableau 9). A elle seule, la conservation de stocks de cette ampleur, une fois qu'ils sont constitués, a un coût élevé pour les contribuables. Dans les pays où la consommation totale de céréales est importante, notamment en Chine et en Inde, le coût de la conservation de tels stocks sur dix ans se mesure en dizaines de milliards USD.

²⁶

Les stocks peuvent être constitués moyennant des achats aux prix mondiaux, si ceux-ci sont plus bas du fait d'obstacles aux échanges. Il est également possible de demander une contribution aux producteurs ou aux consommateurs (minoteries et rizeries, par exemple), ce qui fait supporter les coûts à d'autres agents.

Tableau 9. Coût, pour les contribuables, de la constitution de stocks de régulation destinés à faire face à une flambée des prix (millions USD)

	Riz, moyenne annuelle		Blé, moyenne annuelle		Coût total toutes les années
	2010-12	2014-19	2010-12	2014-19	
Coût pour les contribuables, millions USD					
Argentine	21	13	185	123	1441
Brésil	704	212	523	319	6985
Chili	10	6	145	62	886
Chine	14542	1608	3015	1317	73552
Inde	4043	1451	3315	1188	42604
Indonésie	2282	560	227	135	12236
Russie	14	11	1163	677	7878
Afrique du Sud	58	35	145	78	1297
Ukraine	9	5	314	218	2341
Vietnam	1628	735	47	34	9694
Total	23311	4636	9080	4149	158913

Source : Simulations de l'OCDE. Les coûts comprennent des frais de stockage de 36 USD par tonne et par an.

Quoi qu'il en soit, des bénéfices sont enregistrés lorsque ces stocks sont écoulés²⁷. Au Vietnam, la valeur des stocks écoulés estimée au prix de marché de 2013 est de 3 milliards USD à peu près. Au Brésil, elle atteint 1.5 milliard USD. Si les pouvoirs publics vendent les stocks, les contribuables engrangent un bénéfice. Si le dispositif prévoit qu'ils soient distribués gratuitement aux consommateurs lorsque les prix s'envolent, les contribuables ne font pas de bénéfice. Le mécanisme d'écoulement des stocks en période de hausse des prix détermine les bénéficiaires directs, même si, plus généralement, la réduction des prix du marché est ressentie par tous les agents qui achètent et vendent à ces prix²⁸.

Écouler les stocks supplémentaires pendant une flambée bénéficie aux consommateurs et réduit les recettes des producteurs. Inversement, les producteurs sont bénéficiaires et les consommateurs perdants pendant la phase d'acquisition des stocks. Dans un sens, l'effort déployé pour acheter les quantités fixées alimente les fluctuations des cours : les prix montent au fil de l'acquisition des stocks, puis ils diminuent lorsque ces derniers sont écoulés, ou du moins ne culminent pas aussi haut qu'en l'absence de ces stocks.

Stocks avant la flambée et stocks en l'absence de flambée

60. Constituer et conserver des stocks publics destinés à être écoulés en cas d'envolée des prix a des incidences sur les marchés et un coût pour le contribuable, que la flambée se produise ou non. Alors que les mesures aux frontières et les subventions à la consommation examinées plus haut ne sont activées que si les prix franchissent un seuil donné, les stocks publics ont un effet non seulement en temps normal, mais aussi pendant la phase d'acquisition.

²⁷ Dans les cas de la Chine et de l'Inde, la hausse des prix du blé n'est pas assez forte pour que l'écoulement du stock soit activé en 2013.

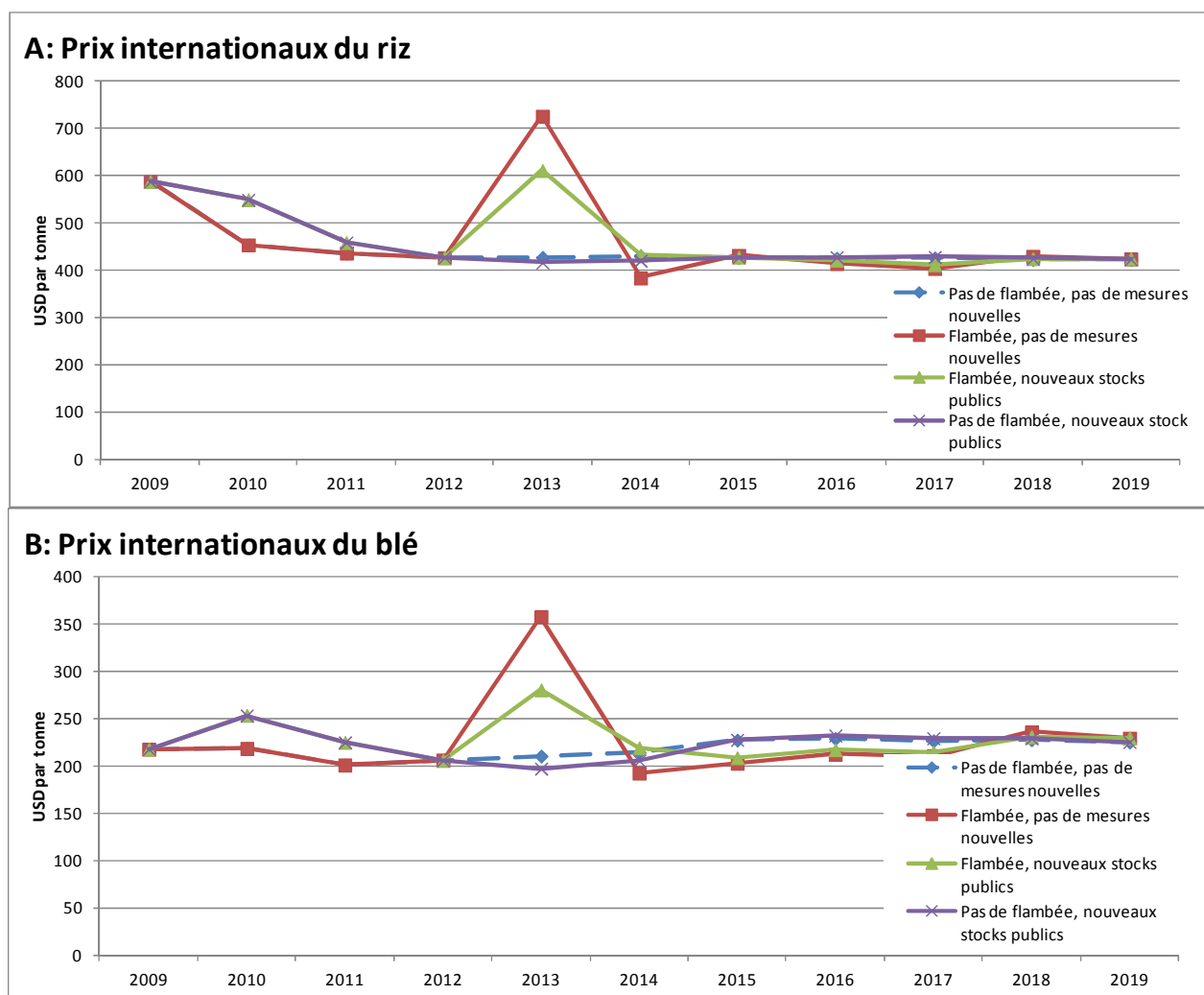
²⁸ Nous partons du principe que les stocks sont écoulés suivant des modalités telles que cela rejaillit sur les ventes commerciales. Théoriquement, il est possible que l'écoulement cible des consommateurs dont la consommation de céréales n'a aucun lien avec les marchés en général. Cependant, il est difficile d'imaginer qu'une mesure prise précisément pour limiter l'effet d'une flambée des prix du marché sur les consommateurs cible ceux pour lesquels ces prix n'ont aucune importance.

Les cours mondiaux sont plus hauts sous l'effet des efforts consentis pour accumuler des stocks publics suffisants en vue de limiter une envolée des prix (graphique 4). Ainsi, avant l'envolée, dans les premières années qui suivent l'entrée en vigueur de cette politique, les cours mondiaux sont 20 % plus élevés que si elle n'était pas appliquée. Cet effet sur les prix finit par disparaître, l'écart net étant modeste une fois que les stocks ont atteint le volume prévu²⁹. Les consommateurs des pays qui constituent les stocks, de même que tous les autres consommateurs qui achètent à des prix qui sont influencés par les marchés internationaux, payent plus cher dans les premières années de la période de projection, puis moins cher la quatrième année si une flambée se produit, et ils paient simplement plus cher, du fait de la constitution des stocks, sans en retirer aucun avantage, si la flambée ne se réalise pas. Durant la phase initiale d'acquisition des stocks, la hausse des prix du marché favorise les producteurs.

Les contribuables financent les nouveaux stocks, même si ces derniers ne sont pas utilisés. Acquérir et conserver ces stocks de régulation a un coût, y compris si l'occasion de les écouler ne se présente pas : le coût total pour les contribuables est pratiquement identique lorsqu'aucune flambée ne justifie d'écouler les stocks et de les reconstituer. Contrairement aux deux autres mesures envisageables étudiées ici, le recours aux stocks suppose une intervention sur les marchés et un coût pour le contribuable qu'il y ait ou non envolée des prix.

²⁹ Nous considérons que les frais de conservation des stocks que les contribuables doivent financer n'ont pas d'incidence sur les marchés. Nous partons également du principe que les nouveaux stocks publics ne se substituent pas aux stocks privés.

Graphique 4. Prix des céréales avec et sans flambée et nouveaux stocks publics



Source : Simulations du Secrétariat de l'OCDE.

3. Limites de l'étude

Dans la présente analyse, nous partons du principe que la flambée des prix est un phénomène provisoire, circonscrit à une période. Cependant, l'efficacité des mesures envisagées est encore plus sujette à caution si l'on se place dans le contexte d'une *crise inscrite dans la durée* : à partir du moment où les prix restent élevés ou continuent à monter, les trois solutions échouent d'une manière ou d'une autre.

Dès lors qu'elles ne contreviennent pas aux accords internationaux, les mesures aux frontières peuvent être maintenues indéfiniment, mais cela entraîne un manque à gagner durable du fait de la diminution des recettes des droits sur les importations et des taxes à l'exportation. Par ailleurs, elles neutralisent les prix intérieurs et la capacité de réaction des producteurs et consommateurs locaux, obligeant les cours internationaux à monter encore plus ou à se maintenir encore plus longtemps à un niveau élevé.

Les subventions à la consommation peuvent être maintenues, mais seulement à un prix considérable pour les contribuables.

Les subventions à la consommation ou les mesures aux frontières peuvent être supprimées progressivement pour atténuer les distorsions et les effets à long terme sur les contribuables, mais cela revient en définitive à laisser les fluctuations des cours internationaux rejaillir pleinement sur les prix à la consommation dans le pays concerné.

L'écoulement des stocks publics est une mesure ponctuelle et transitoire. Une fois les stocks épuisés, les prix peuvent recommencer à grimper.

L'analyse tend à négliger plusieurs *aspects pratiques* de la mise en œuvre des mesures envisagées qui mériteraient pourtant davantage d'attention. Ainsi, les coûts administratifs ne sont généralement pas pris en compte. Si les subventions sont ciblées sur certains consommateurs, et non pas généralisées en fonction des prix comme nous l'avons simulé, les coûts peuvent être très élevés, voire hors de portée des pays en développement³⁰. Le recours aux stocks nécessite de disposer d'installations où entreposer les céréales dans des conditions satisfaisantes de conservation. Il faut donc pouvoir financer une mise de fonds initiale considérable pour acquérir puis stocker un tonnage de céréales important en proportion de la consommation intérieure.

Dans la pratique, le mode de fonctionnement d'une nouvelle subvention à la consommation pourrait avoir des effets redistributifs qui ne sont pas pris en considération dans la présente analyse. La mesure pourrait permettre à des agents publics d'acheter du riz et du blé à un prix puis de le vendre à un prix inférieur à tous les acheteurs, ou de remettre une sorte de certificat donnant droit à une allocation valable pour tous les achats. Néanmoins, il est également possible de cibler les consommateurs les plus vulnérables. Nous n'avons pas essayé d'évaluer l'ampleur des effets redistributifs d'une telle démarche, et la charge fiscale imputable à la conception de mécanismes permettant de viser les consommateurs vulnérables n'a pas été calculée.

Les agents privés réagiront aux prix et prix attendus résultant des mesures appliquées. Bon nombre de ces effets sont pris en compte automatiquement dans la simulation. Les mesures aux frontières qui neutralisent les prix intérieurs neutralisent aussi la réaction de l'offre nationale. Le recours aux stocks publics, dont l'acquisition fait monter les prix lorsque ceux-ci sont bas et dont l'écoulement les fait baisser lorsqu'ils sont hauts, aura tendance à décourager le stockage privé, de sorte que les stocks publics se substitueront pour partie aux stocks privés. Les subventions à la consommation accordées dans un pays sont susceptibles d'encourager des consommateurs à faire passer des produits dans un autre pour tirer parti des écarts de prix. Les agents privés peuvent rechercher des moyens de tourner les mesures aux frontières qui sont à l'origine de grandes différences entre les prix. Il est évident que toute la palette des réactions possibles des agents privés n'est pas représentée dans l'analyse.

De plus, il est supposé que les autres pays sont passifs, même si les mesures mises en œuvre par les dix pays du groupe peuvent avoir des conséquences négatives pour les consommateurs du monde entier. Les implications de toutes les mesures envisagées pour la consommation totale de riz et de blé dans les autres pays sont uniformément négatives.

³⁰

Cette question a été soulevée lors du Forum mondial de l'OCDE sur l'agriculture de 2009. La flambée des prix des années 70 avait amené certains décideurs à concevoir des mécanismes permettant de cibler certaines catégories précises de consommateurs et de recenser ces derniers rapidement, mais ces dispositifs se sont révélés trop onéreux pour qu'il soit possible de les maintenir longtemps, voire de les déployer intégralement.

4. Résumé

Les solutions envisageables examinées ici aident effectivement les dix pays pris en compte dans l'analyse à soutenir la consommation intérieure de céréales en cas de flambée des prix (graphique 5). La consommation est plus élevée l'année de la flambée hypothétique (côté gauche) et, de manière générale, plus élevée en moyenne sur la durée de la période de projection (côté droit). Dans le cas où les pays considérés ne prennent pas de mesures nouvelles, leur consommation totale de riz et de blé à des fins alimentaires est de 2.4 % plus basse en 2013/14 en présence d'une flambée des prix qu'en son absence.

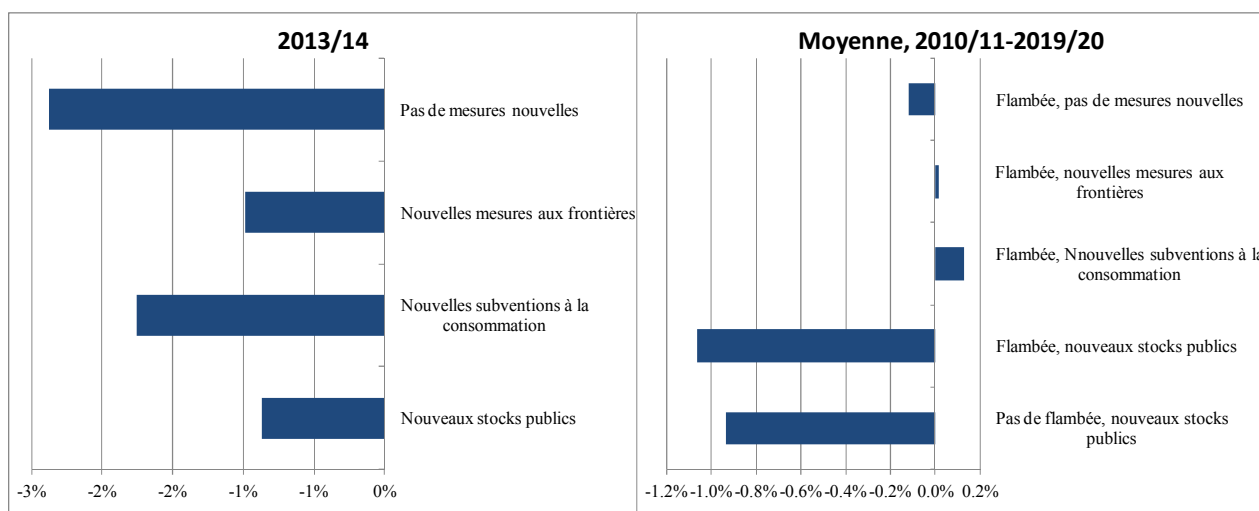
Les mesures nouvelles (mesures aux frontières, subventions à la consommation ou stocks publics) adoptées pour réduire l'impact d'une flambée des prix sur la consommation agissent de telle sorte que l'effet de l'envolée qui survient en 2013/14 est moins prononcé dans le groupe de dix pays, dans tous les cas. Si l'on observe les moyennes sur l'ensemble de la période, les mesures prises collectivement par ces dix pays dans le but d'empêcher la transmission des prix du marché mondial annuleraient effectivement la réduction de la consommation sur dix ans (côté droit du graphique 5).

Comparativement au cas où les prix ne flambent pas, les subventions à la consommation entraîneraient en fait une légère augmentation de la consommation alimentaire (0.1 %) sur la période. En présence de ces subventions, les producteurs réagissent à l'envolée des prix, de sorte que l'offre de céréales s'élève dans les années qui suivent. Les consommateurs sont soulagés par les subventions pendant la flambée, puis bénéficient de la baisse des prix. Ainsi, les subventions à la consommation semblent à même d'amortir les répercussions négatives sur les consommateurs sans fausser les incitations des producteurs, mais si elles concernent toute la consommation alimentaire intérieure, le coût pour les contribuables est élevé³¹.

Si l'on se réfère à la moyenne sur la période, le recours aux stocks réduit davantage la consommation alimentaire que l'envolée des prix. On observe non pas une chute brutale et ponctuelle, mais plutôt une pression constante sur la consommation, les achats des consommateurs rivalisant avec ceux des pouvoirs publics lorsque ceux-ci constituent les stocks. Cette pression se manifeste dans la phase initiale d'accumulation de réserves, avec ou sans flambée des prix, de sorte que la consommation alimentaire est en moyenne de 0.9 % plus basse qu'en l'absence de recours aux stocks même si les prix ne s'envolent pas. Si les prix s'envolent, l'écart est moins grand du fait que les stocks sont écoulés. Une fois la flambée passée, la consommation est inférieure étant donné que les stocks sont reconstitués. Si l'on fait la comparaison avec un scénario de référence dans lequel les prix ne flambent pas et les pouvoirs publics ne prennent pas de nouvelles mesures, le résultat est une baisse de 1.1 % de la consommation alimentaire. En tout état de cause, les mesures de ce type ont tendance à profiter aux consommateurs de céréales dans les dix pays étudiés.

³¹ Pour un examen plus détaillé des effets redistributifs de la hausse des prix alimentaires et des coûts budgétaires de plusieurs instruments d'action employés dans les économies émergentes, voir « Mesures adoptées dans les économies émergentes pour faire face aux évolutions des prix internationaux des produits agricoles de base » (Jones and Kwiecinski, 2010).

Graphique 5. Consommation alimentaire totale de blé et de riz dans les dix pays qui adoptent des mesures nouvelles, variations en pourcentage par rapport au scénario de référence qui ne prévoit pas de flambée



2013/14

Pas de mesures nouvelles
 Nouvelles mesures aux frontières
 Nouvelles subventions à la consommation
 Nouveaux stocks publics

Moyenne, 2010/11-2019/20

Flambée, pas de mesures nouvelles
 Flambée, nouvelles mesures aux frontières
 Flambée, nouvelles subventions à la consommation
 Flambée, nouveaux stocks publics
 Pas de flambée, nouveaux stocks publics

Effets des mesures prises dans les dix pays étudiés sur les autres pays en développement

La mise en œuvre des mesures envisageables dans les dix pays étudiés a souvent des conséquences négatives sur les autres pays en développement³². Ces derniers, dont beaucoup ont de faibles revenus, verraient leur consommation alimentaire totale de riz et de blé diminuer de 3.9 % en cas de flambée des prix, par rapport au scénario qui ne prévoit pas d'envolée et s'il n'y a pas d'intervention nouvelle sur les marchés (graphique 6, côté gauche).

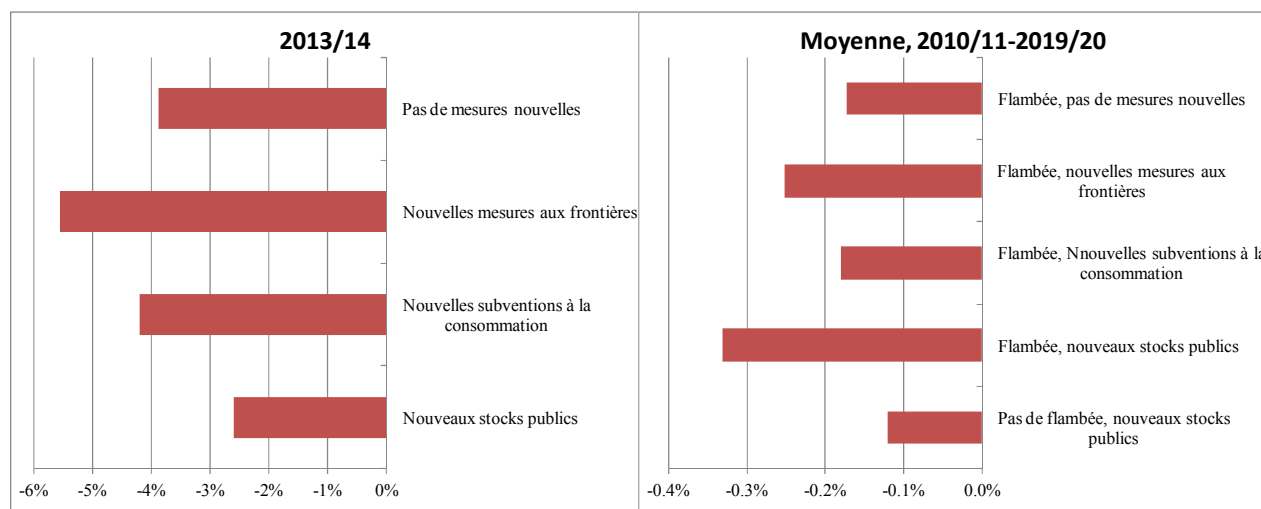
Si les dix pays étudiés mettent en place de nouvelles mesures aux frontières et subventions à la consommation telles qu'elles sont décrites dans l'analyse des scénarios qui précède, la flambée des prix provoque une diminution plus nette de la consommation alimentaire de riz et de blé dans les autres pays en développement. Les interventions décidées dans certains pays se traduisent par un ajustement des prix et une baisse de la consommation plus prononcés dans les pays où les pouvoirs publics n'interviennent pas.

³²

Les données prises en compte englobent la consommation alimentaire de riz et de blé dans les pays suivants : Algérie, Arabie saoudite, Bangladesh, Colombie, Égypte, Éthiopie, Ghana, Haïti, Malaisie, Mozambique, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Pérou, Philippines, République islamique d'Iran, Soudan, Tanzanie, Thaïlande, Uruguay et Zambie et la plupart des autres économies non membres comprises dans des groupes régionaux. Environ un milliard de personnes vivent dans les pays énumérés ci-dessus et plus d'un milliard dans les groupes régionaux.

Alors qu'une flambée des prix entraîne une baisse de la consommation alimentaire de riz et de blé de 3.9 % dans les autres pays en développement, les nouvelles mesures aux frontières la font diminuer de 5.6 % et les nouvelles subventions à la consommation de 4.2 %. Ainsi, les interventions qui sont opérées dans les dix pays étudiés et qui ont pour effet de rompre la transmission des prix tendent à exacerber, dans les autres pays, les conséquences d'une flambée des prix.

Graphique 6. Consommation alimentaire totale de blé et de riz dans les pays en développement qui n'adoptent pas de mesures nouvelles, variations en pourcentage par rapport au scénario de référence qui ne prévoit pas de flambée



Les effets mondiaux qui se manifestent pendant une flambée sont atténués si les dix pays adoptent une nouvelle politique de stockage public. L'écoulement des stocks détend le marché et fait baisser les prix pour tous les consommateurs. Au lieu de diminuer de 3.9 % dans les autres pays en développement sous l'effet d'une envolée des prix, la consommation alimentaire de riz et de blé n'y recule que de 2.6 % en présence d'une nouvelle politique de stockage public.

A long terme, les effets de l'ensemble de ces mesures sur la consommation alimentaire de riz et de blé dans les autres pays en développement sont négatifs, ou pratiquement neutres dans le meilleur des cas. Si l'on se réfère à la moyenne sur la période toute entière, la consommation alimentaire de riz et de blé dans les autres pays en développement est systématiquement plus basse lorsque les dix pays étudiés adoptent de nouvelles mesures que lorsqu'ils n'interviennent pas. Si les prix s'envolent et si les dix pays ne prennent pas de mesures nouvelles, elle y est plus basse de 0.2 % sur la période (graphique 6, côté droit). Si les dix pays appliquent de nouvelles mesures aux frontières, elle y est de 0.3 % inférieure sur la période. De nouvelles subventions à la consommation accentuent quant à elles légèrement le recul de la consommation imputable à l'origine à la seule flambée des prix.

La consommation alimentaire de riz et de blé dans les autres pays en développement est également moins forte si les dix pays constituent de nouveaux stocks publics. Conjuguées, la flambée des prix et la nouvelle politique de stockage la font diminuer de plus de 0.3 %, contre 0.2 % en cas de flambée sans nouvelle politique de stockage. Cette dernière a aussi un effet négatif en l'absence de flambée : dans ce cas, elle se traduit par une consommation alimentaire de riz et de blé dans les autres pays en développement de 0.2 % inférieure.

Ainsi, du point de vue de la consommation alimentaire de riz et de blé dans les autres pays en développement, toutes les mesures envisageables étudiées ici ont des effets négatifs non souhaités au moment de la flambée et à plus longue échéance.

RÉFÉRENCES

- Abbott, P., C. Hurt, W. Tyner. 2008. "What's Driving Food Prices?" Farm Foundation Issue Report.
- Abbott, P., C. Hurt, W. Tyner. 2009. "What's Driving Food Prices? March 2009 Update." Farm Foundation Issue Report.
- Dewbre, J., C. Giner, W. Thompson, M. Von Lampe. 2008. "High food commodity prices: will they stay? who will pay?" *Agricultural Economics* 39: 393–403.
- Organisation pour l'alimentation et l'agriculture. 2008. « La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2008 – Les biocarburants : perspectives, risques et opportunités », Rome.
- International Food Policy Research Institute. 2008. "Biofuels and Grain Prices: Impacts and Policy Responses."
- International Food Policy Research Institute. 2007. "The World Food Situation – New Driving Forces and Required Actions."
- Jones D. et A. Kwiecinski (2010), "Mesures prises dans les économies émergentes face aux flambées des cours internationaux des produits agricoles de base", *OCDE Food, Agriculture and Fisheries Working Papers*, No. 34, doi : 10.1787/5km6c60xbfhk-fr
- Meyers, W., et S. Meyer. 2008. "Causes and Implications of the Food Price Surge." Food and Agricultural Policy Research Institute, University of Missouri (FAPRI-MU) Report #12-08.
- Mitra, S., et T. Josling. 2009. "Agricultural Export Restrictions: Welfare Implications and Trade Disciplines." IPC Position Paper. Agricultural and Rural Development Policy Series.
- Nogués, J. 2008. "The Domestic Impact of Export Restrictions: The Case of Argentina." IPC Position Paper. Agricultural and Rural Development Policy Series.
- OCDE-FAO. 2008. Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2008-2017.
- OCDE -FAO. 2010. Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2010-2019.
- Banque mondiale. 2008. "Rising Food Prices: Policy Options and World Bank Responses."