

Les politiques publiques de stabilisation du marché du riz en Asie

Alors que depuis mi-2010 les prix des produits agricoles connaissent un nouvel épisode inflationniste, le marché du riz est un cas d'étude intéressant, du fait de sa réelle stabilité. Si les fondamentaux de la production et de la consommation paraissent relativement similaires au précédent épisode de 2007/2008, ce marché semble plutôt épargné par la nouvelle hausse du prix des commodités agricoles. Après une présentation des caractéristiques du marché du riz, cette note restitue les étapes clés de la flambée des prix du riz de 2008 et présente ensuite les politiques publiques des pays asiatiques visant à diminuer le risque de reproduction d'une telle embardée.

Lors de la flambée des prix alimentaires de 2007/2008, les prix du riz n'ont suivi que tardivement la montée des prix des autres matières premières agricoles. Si leur augmentation début 2008 a été impressionnante, les prix sont retombés tout aussi brutalement pour se stabiliser ensuite. Pourtant, il n'y a pas eu de problème fondamental sur le marché du riz : pas d'accident climatique dans un grand pays producteur (sauf le cyclone Sidr au Bangladesh) et les stocks étaient relativement élevés (Figure 1) sur un marché faiblement financiarisé qui demeure relativement étroit.

Alors que les prix des céréales et oléoprotéagineux connaissent une nouvelle hausse depuis 2010, le marché du riz semble relativement épargné par cette flambée des prix. Du seul point de vue des fondamentaux, cette stabilité peut paraître surprenante car malgré une amélioration depuis 2006/2007 du ratio stock-sur-consommation (22 % prévu en 2010/2011, cf. Figure 1), ce dernier reste sensiblement plus faible que celui du blé (28 % pour 2010/2011), dont les prix continuent de grimper. Quels effets les politiques publiques des pays asiatiques ont-elles eu sur les marchés intérieurs, régional et international du riz, pendant la crise de 2008 ?

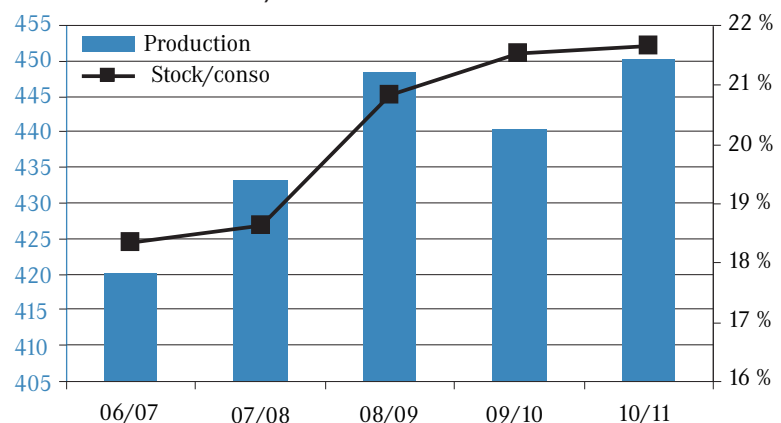
Après avoir brossé un rapide panorama du marché mondial du riz, cette note analyse les stratégies des acteurs publics et privés des grands pays producteurs et importateurs d'Asie afin de mieux comprendre l'impact de leurs interventions lors de la crise du riz de 2008. Elle présente également les programmes de stabilisation des marchés du riz mis en place après la crise de 2008 en Asie. Cette analyse permet ainsi d'éclairer la relative stabilité des cours du riz actuels.

1 - Le marché international du riz

Six facteurs contribuent à faire du riz une matière première agricole différente des autres commodités, ce qui confère à son marché mondial une nature particulière.

Le riz demeure un aliment de base politiquement important des pays asiatiques où il est produit, ainsi que dans un nombre croissant de pays africains. La consommation moyenne de riz blanc dans le modèle alimentaire asiatique dépasse 80 kilogrammes par habitant et par an¹.

Figure 1 - Évolution mondiale de la production de riz et du rapport stocks/consommation (en équivalent riz décortiqué, millions de tonnes)



Source : CIC, prévision 2011 du 20/04/11

1. <http://www.unctad.org/infocomm/francais/riz/marche.htm#conso>

En Asie, les politiques publiques de gestion du marché domestique du riz sont courantes, afin de protéger le pouvoir d'achat des consommateurs, tout en essayant d'assurer un revenu adéquat pour les agriculteurs, dont la majorité sont des petits producteurs familiaux. Certaines de ces politiques remontent jusqu'aux années 1950. Par exemple, le gouvernement indien fixe le prix de marché du riz dans les zones d'achat de l'établissement public *Food Corporation of India* (FCI) afin de constituer des stocks publics alimentaires ; la politique agricole japonaise a développé des instruments de maîtrise de l'offre du riz visant à maintenir son prix à un niveau rémunérateur pour les producteurs ; la Chine impose un prix plancher à son marché domestique tout en limitant les exportations grâce à une gestion stricte des licences à l'exportation, ceci afin de stocker jusqu'à 50 % de la consommation nationale.

Les grands pays producteurs de riz consomment la majorité de leur production. La majorité du riz produit par les grands pays producteurs est consommée sur place, sauf aux États-Unis et au Pakistan, qui exportent une part importante de leur production (Figure 2). Ainsi, les États-Unis ne produisent que 2 % de la production mondiale de riz mais ils exportent chaque année entre 45 % et 60 % de leur paddy (graine brute avec ses enveloppes), soit 12 % des exportations mondiales².

Le marché international du riz est « étroit ». Les quantités totales de riz commercialisées sont très faibles par rapport à la production mondiale. Ainsi, FSA/USDA estimait en 2007 que le marché mondial du riz comptabilisait 25 millions de tonnes, soit seulement 7 % de la production totale³. Trois pays sont des exportateurs importants réguliers : l'Inde, le Viêt Nam

et la Thaïlande sont à l'origine de 60 % des exportations mondiales. Les grands importateurs de riz sont l'Union européenne et les pays pétroliers du Moyen-Orient. En revanche, les pays en développement identifiés par l'Organisation Mondiale du Commerce comme importateurs nets de produits alimentaires n'ont importé en moyenne entre 2004 et 2008 que 30 % du volume total de riz blanc commercialisé sur le marché mondial. Toutefois, ces 67 pays en développement sont aussi de grands acheteurs de blé, à l'inverse des grands pays producteurs de riz, c'est pourquoi on observe un lien entre les deux marchés internationaux. Comme le blé peut être remplacé par du riz dans l'alimentation humaine, les prix du blé influencent ceux du riz, mais pas forcément l'inverse⁴.

Les acteurs du marché du riz : quelques États souverains, beaucoup de petits négociants. Le rôle clé des gouvernements sur le marché du riz a déjà été évoqué. Cependant, la majorité du riz est commercialisée par des négociants privés de taille relativement réduite. Dans les grands pays producteurs et consommateurs, le riz est également transformé, stocké et commercialisé par une multitude d'acteurs du négoce. Une fois décortiqué et poli, le riz blanc a pour particularité de pouvoir être stocké relativement facilement chez les producteurs, les négociants ou même les consommateurs. Ainsi, les stocks sont éparpillés tout au long de la filière évitant ainsi les goulots d'étranglement.

Un large éventail de qualité de riz. Le paddy brut est très peu commercialisé, provenant surtout des États-Unis. Le commerce international du riz est constitué surtout de riz décortiqué et blanchi, se caractérisant par son taux de brisures. Toutefois, à taux de brisures donné, la variété spécifique ou l'origine géographi-

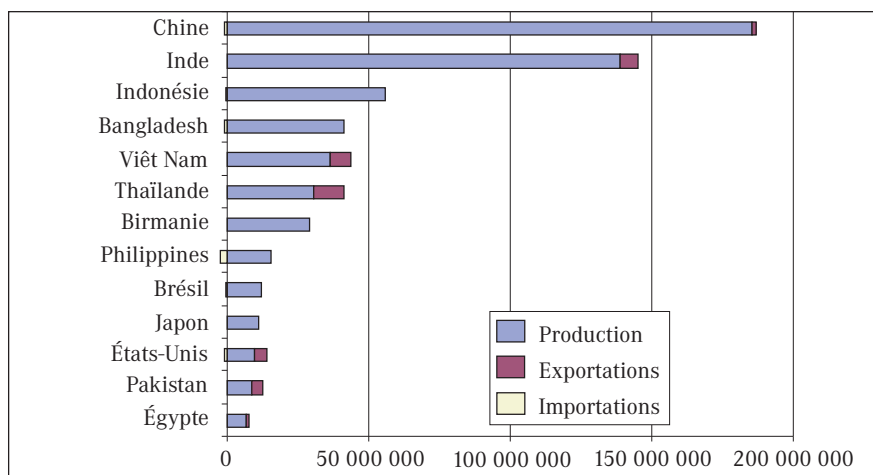
que ont un effet surcote ou décote sur le prix. La demande est également fragmentée à toutes les échelles : l'Afrique et l'Asie du Sud préfèrent le riz préalablement étuvé ; les différentes régions indiennes ne mangent pas toutes le même riz. Tous ces standards de qualité font qu'il est difficile de parler d'un marché international du riz et encore plus de baser ce marché sur des lots standardisés⁵. Le riz se commercialise encore beaucoup en gré à gré entre négociants ou gouvernements de visu un échantillon de marchandise.

Un marché mondial faiblement financiarisé. Il n'existe à présent que trois marchés de produits dérivés sur le riz, à Zhengzhou en Chine, Chicago et Bangkok. Cependant, les volumes en transaction sont négligeables par rapport à la financiarisation observée sur les autres matières premières agricoles. En 2010, le marché à terme de Zhengzhou, le plus important au monde pour le riz, ne représentait que quatre fois la production physique de riz du pays⁶. La forte régulation des politiques publiques sur les marchés physiques évoquée plus haut limite de fait les gains à escompter d'une activité purement financière.

2 - Les interventions des pouvoirs publics dans la crise du riz de 2008

L'analyse de la crise du riz de 2008 coordonnée par Dawe (2010) est une référence pour comprendre les interactions entre interventions politiques, jeux des acteurs privés et évolution du marché. Les prix du blé et de la farine augmentant dès juin 2007, la crainte d'une contamination du marché du riz à travers la substitution du blé a conduit l'Inde et le Viêt Nam à annoncer le gel de l'utilisation des stocks publics et l'interdiction d'exporter du riz. Dans le même temps, la Chine annonçait une surtaxe de ses exportations. Quant au gouvernement des Philippines, il a entretenu la panique sur les marchés internationaux en déclarant vouloir acheter du riz à n'importe quel prix et à n'importe quel prix afin de pallier à un manque possible. Enfin, le gouvernement thaïlandais a contribué à la bulle haussière en annonçant la possibilité de bloquer ses exportations, sans y donner suite finalement.

Figure 2 - Quantités de riz produit et commercialisé par les grands pays producteurs de riz (tonnes de paddy ou équivalent, moyenne annuelle 2004-2008)



Source : Calculs CEP sur données FAO (ratio meunier de l'USDA : 0,666)

2. Dawe D., (éd), 2010, *The rice crisis. Markets, policies and food security*. Earthscan, London, FAO, Rome.

3. En comparaison, 19 % du blé et 12 % du maïs mondial avaient été vendus sur le marché mondial en 2007 (source : FSA/USDA).

4. Headey D.D., 2010, *Rethinking the global food crisis. The rôle of trade shocks*. IFPRI Discussion Paper 00958, March 2010, IFPRI, Washington D.C.

5. Shepherd A.W., 2011, « The Asian rice market - addressing constraints to rice industry development », présentation donnée à l'*Asian Rice 2011 - Modernizing the Asian rice industry*, 16-17 février 2011, AFMA, Bangkok.

6. Sources : Calcul CEP à partir de données DGTrésor et CIC.

Ces mesures visaient à conserver du riz sur le marché domestique pour y faire baisser les prix, protéger les consommateurs de l'inflation et limiter le risque d'émeutes urbaines. Elles n'ont bien souvent pas permis d'éviter la hausse des prix car ces annonces ont alimenté l'inquiétude des acteurs privés des marchés de la région. Pris de panique, tous les acteurs de la filière, depuis la ferme jusqu'au consommateur, ont cherché à acheter du riz. D'où la flambée du prix international en 2008 (Figure 3).

La bulle a rapidement éclaté, à partir du 13 mai 2008, quand plusieurs sources officielles et des analystes du marché ont mentionné l'existence de stocks importants exportables en Thaïlande et en Chine, et que le Japon pourrait exporter ses stocks publics pour fluidifier le marché⁷. Parallèlement, la plupart des pays concernés ont connu une bonne récolte en 2008 : la production totale de riz en Asie a augmenté de 12,7 millions de tonnes, soit une hausse de 3 % par rapport à 2006/07.

Les experts concluent que ce sont surtout les déclarations intempestives et les actions peu transparentes et non coordonnées des pouvoirs publics qui ont affolé les acteurs du marché et engendré le pic des prix de 2008. La théorie économique du « dilemme du prisonnier » permet d'expliquer le comportement non coopératif des pays impliqués : le choix était entre coopération avec les autres pays pour tenter de limiter l'explosion des prix sur le marché international, d'une part, et comportement égoïste de stabilisation immédiate du marché domestique mais pénalisant les autres pays, d'autre part. Une fois que l'Inde eut décidé de bloquer l'exportation de riz, tous les pays suivirent en imposant leur propre intervention sur les marchés (Figure 3). De

plus, ces actions non concertées de protection du marché domestique n'ont pas toujours réussi à endiguer la montée des prix intérieurs, car elles ont alimenté la panique des très nombreux acteurs nationaux.

3 - Le renforcement des outils de prévention des risques de marché après la crise

Une fois la crise passée, les politiques publiques en Asie ont privilégié les actions de plus long terme⁸.

Transparence sur offre et stockage. Afin de mieux connaître disponibilités et stocks, les pays de la zone ont décidé de renforcer les *systèmes d'information* et les réserves de stockage public nationales et communes à plusieurs pays de la région. L'*ASEAN food security information system*⁹ permet aux gouvernements de se tenir informés sur les disponibilités alimentaires régionales ; il devrait néanmoins mieux comptabiliser les stocks publics et privés. Des engagements ont été pris pour rendre opérationnel l'*East Asia Emergency Rice Reserve*¹⁰. Dès 1979, les pays de l'Association des nations du Sud-est asiatique (sigle anglais ASEAN) créèrent une réserve de riz d'urgence. Cette réserve visait à constituer des stocks physiques de riz qui pourraient servir en cas de défaillance de la production nationale d'un État membre ou d'impossibilité d'acheter du riz sur les marchés internationaux. Ce mécanisme ne fut jamais utilisé et les stocks constitués étaient trop petits pour répondre à une réelle situation d'urgence. À partir de 2001, les pays de l'ASEAN + 3 (Chine, Corée du Sud, Japon) ont lancé un processus de consultation et de collaboration afin de constituer une réserve d'urgence de riz au niveau régional. Un prototype pilote de réserve de riz d'urgence pour l'Asie orien-

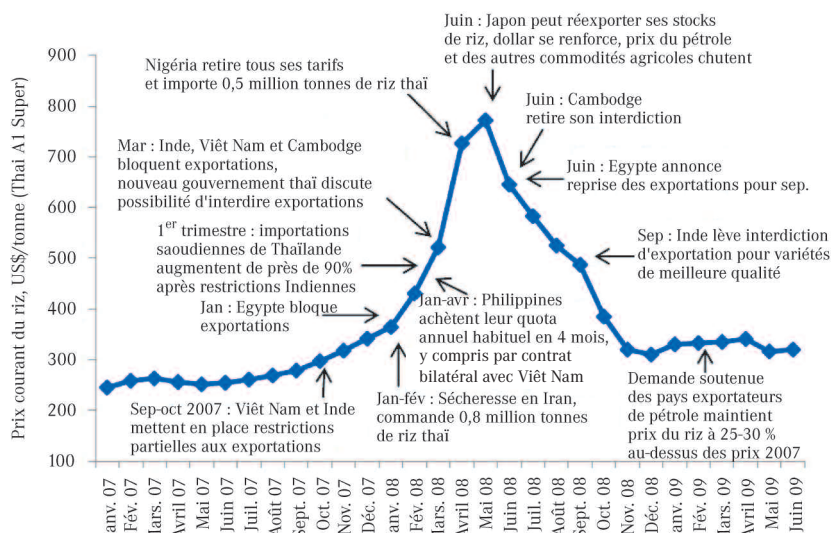
tale vit le jour à la fin 2003, avec l'appui politique des treize pays concernés. Cette réserve à l'échelle régionale bute néanmoins sur la répartition des coûts de stockage très élevés du paddy. Les négociations doivent reprendre cet été pour finaliser les modalités de stockage et d'utilisation.

À l'échelle nationale, les politiques de stockage sont également renforcées. En Inde, la FCI évoquée plus haut est en charge du stockage et de la distribution des denrées alimentaires, dont le riz. Elle achète le paddy sur les marchés nationaux et le riz blanc auprès des transformateurs de céréales, à prix fixés¹¹ par le gouvernement pour constituer des stocks, pouvant être restitués ensuite sur les marchés. Ces stocks permettent une certaine stabilisation du marché car les négociants savent qu'il existe des stocks publics tampons.

Les *stocks privés* répartis tout au long de la filière possèdent la même fonction de stabilisation que les stocks publics, leurs opérateurs espérant néanmoins tirer un profit de ce service. Ils permettent de plus aux gouvernements d'externaliser la gestion des coûts de stockage. Des contrats de partenariat public-privé peuvent imposer certains cadres directeurs (quantité minimale, fourchette de prix d'achat et de revente, etc.) aux entreprises privées pour conserver une certaine sécurité alimentaire. Ainsi, Singapour impose de constituer une réserve de riz égale au double de la quantité importée par mois déclarée par l'importateur sous licence ; le gouvernement a droit de premier acheteur sur cette réserve en cas de crise alimentaire¹². Entre 2006 et 2010, l'État chinois a cofinancé plus de 10 % des investissements de stockage alimentaire pour un montant total de 10 milliards US\$. Cette politique peut être vue comme le facteur explicatif principal de la tenue du marché du riz chinois pendant la crise : le pays avait déjà des stocks suffisants.

Afin de réduire les pertes subies pendant et après la récolte, l'Institut international de recherche sur le riz (IRRI) a mis en place

Figure 3 - Les effets des restrictions à l'exportation sur les prix du riz 2007-2009



Source : Headey, 2010.

7. Les négociations commerciales du cycle de l'Uruguay ont imposé au Japon un contingent annuel d'importation à droit nul correspondant à 767 000 tonnes de riz blanc en contrepartie des subventions élevées à la production nationale de riz. Ce riz importé est stocké puis utilisé principalement par l'industrie de la transformation. L'ouverture immédiate des stocks japonais, en réponse à la crise, a été retardée à cause d'un refus récurrent des États-Unis de voir le Japon utiliser ce contingent pour l'aide alimentaire. Dawe, 2010, *op. cit.*

8. http://www.afmaasia.org/asianrice/Summary_Asian%20Rice.pdf Pour un panorama historique des différents outils de stabilisation des marchés agricoles et leurs fondements théoriques, voir Gérard F. *et al.*, 2010, *Managing food price volatility for food security and development*, GREMA, Paris.

9. <http://afsis.oae.go.th/>

10. <http://agriculture.gouv.fr/L-East-Asia-Emergency-Rice-Reserve>

11. C'est le *minimum support price* qui a augmenté de 70 % au cours des cinq dernières années.

12. <http://www.iesingapore.gov.sg/rice>

un programme d'innovation technologique post-récolte du paddy avec plusieurs partenaires institutionnels de la région.

Les filets de sécurité pour les consommateurs. L'expérience des pays asiatiques montre qu'il reste difficile de mettre en place des politiques d'aide alimentaire aux consommateurs qui puissent les protéger contre les flambées de prix. Les principaux problèmes sont liés à l'identification de la population cible et à la limitation de l'effet d'aubaine par certaines populations qui profiteraient indûment de l'aide. La FCI en Inde se charge de redistribuer, en lien avec les États, une partie des stocks publics de denrées alimentaires aux populations les plus pauvres et à prix subventionnés via des magasins d'État. Cependant, le système est considéré comme très coûteux et peu efficace, avec de grosses pertes liées à la corruption et au mauvais ciblage des familles bénéficiaires¹³. Une aide alimentaire basée sur des coupons subventionnés, actuellement en phase d'essai pilote, permettrait aux plus pauvres d'acheter de la nourriture au prix du marché tout en limitant les pertes. Mais c'est une autre politique indienne, de garantie de 100 jours d'un emploi à salaire minimum, pour les familles les plus pauvres, qui a atteint le mieux l'objectif de sécurité alimentaire en offrant une source de revenu stable pour cette population très vulnérable.

Comme une part importante des consommateurs nets de riz sont agriculteurs, de nombreux pays asiatiques ont renforcé les actions de développement agricole pour améliorer la productivité des exploitations : subventions aux intrants, prix d'achat garantis, aide à la mécanisation, investissements dans les infrastructures rurales, le crédit et les marchés¹⁴. En réponse à la crise alimentaire de 2008, les Philippines ont proposé un programme d'investissement aux bailleurs internationaux, d'une valeur de 44,9 millions US\$, pour améliorer les semences et l'irrigation. Le programme indonésien RASKIN de distribution de riz aux populations pauvres, mis en œuvre par l'établissement public Bulog, s'approvisionnait de façon indifférente sur les marchés national ou mondial, en fonction du prix le plus avantageux avant 2007. Depuis 2008, Bulog a changé sa stratégie pour acheter en priorité du riz domestique. Ceci lui permet de bénéficier de prix domestiques compétitifs tout en soutenant la production nationale. Le prix aux producteurs est calculé en fonction du coût de production du riz afin de leur assurer une marge minimale. Cette politique a permis de diminuer les variations du prix domestique du riz en Indonésie. En parallèle, elle a contribué à stabiliser le marché mondial en faisant disparaître les grosses commandes, ce qui a aidé les petits pays importateurs nets.

Quelle que soit la population cible, les politiques de filet de sécurité sont efficaces quand elles sont déjà appliquées avant une crise alimentaire afin d'en prévenir les effets.

La contractualisation pour sécuriser les approvisionnements. Les contrats entre agriculteurs, commerçants et transformateurs permettent d'assurer une meilleure qualité et un approvisionnement plus régulier pour l'aval de la filière, d'où un impact positif sur la stabilité des marchés nationaux. La Birmanie encourage la contractualisation entre agriculteurs et « entreprises leader » qui sont chargées de mettre en œuvre des projets de développement agricole sur leur territoire au bénéfice de tous les acteurs. Un projet similaire de partenariat entre transformateurs et groupes de petits producteurs de riz a été lancé au Laos. Cependant, la contractualisation ne sera effective que pour les produits de niche où la qualité est bien définie au préalable. L'expérience de la FAO¹⁵ montre que la contractualisation est plus difficile à opérer pour un produit indifférencié, et *a fortiori* pour le riz dont les critères de qualité ne sont pas stabilisés.

À l'échelle internationale, les Philippines ont signé fin 2009 un contrat intergouvernemental d'approvisionnement de long terme à prix négocié afin de faire face à l'instabilité du marché. Cet accord avec le Viêt Nam fixait le prix de la tonne de riz décortiqué 15 % - 25 % de brisures à 600 - 660 US\$/tonne pour toute l'année 2010¹⁶. En 2011, les Philippines ont changé de tactique et expérimentent la contractualisation via des importateurs privés afin de s'approvisionner au meilleur prix auprès des pays fournisseurs.

* *
*

L'analyse de la flambée des prix du riz en 2008 montre que ce n'est pas tant l'évolution des fondamentaux d'un marché de produits agricoles (aléas climatiques, récoltes prévues, stocks disponibles, et demande) que la méconnaissance des informations sur les éléments fondamentaux de l'offre et les décisions gouvernementales non coopératives qui ont entraîné les comportements de panique observés. Le mar-

ché international du riz s'est emballé à la suite de positionnements et déclarations des grands acteurs d'État qui craignaient la contagion venue des autres matières premières agricoles. Or, ce sont précisément leurs actions qui ont déstabilisé ce marché très étroit et atomisé où les gouvernements gardent une forte implication. Compte tenu de la stabilité des fondamentaux, le calme relatif actuel sur le marché du riz s'expliquerait par l'absence de recours aux interventions unilatérales, l'approfondissement de la coopération entre les principaux États concernés et par le renforcement des politiques nationales de prévention.

Les leçons de la crise semblent avoir été assimilées par les pays asiatiques : à la 30^e conférence régionale de la FAO en 2010, tous les pays ont appelé à mettre la priorité sur les investissements dans l'appareil productif, tout en développant de meilleurs outils de prévention du risque pour les consommateurs les plus pauvres¹⁷. Les pays de la région ont également appelé à renforcer les systèmes de réserve de céréales et de transparence de l'information, sur les marchés et les stocks disponibles, en partenariat avec le secteur privé. L'application de cette décision collective pourrait aussi éviter à l'avenir la panique de 2008.

Pour conclure, en plus de la prise de conscience collective des erreurs passées, la construction d'une boîte à outils efficace pour la stabilisation des marchés agricoles se fera à travers un processus d'évaluation de l'impact des politiques publiques sur les dépenses alimentaires des ménages les plus pauvres, le revenu des agriculteurs et sur la stabilité macroéconomique.

Jo Cadilhon

Chargé de mission - Gouvernance et filières
avec le concours d'**Arnaud Millemann**
Stagiaire ingénieur-élève d'AgroParisTech
Centre d'études et de prospective

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire
Secrétariat Général

Service de la statistique et de la prospective
Centre d'études et de prospective
12 rue Henri Rol-Tanguy
TSA 70007
93555 MONTREUIL SOUS BOIS Cedex
Tél. : 01 49 55 85 05
Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Fabienne Rosenwald

Rédacteur en chef : Bruno Héralut
Mel : bruno.herault@agriculture.gouv.fr
Tél. : 01 49 55 57 43

Composition : SSP Beauvais
Dépôt légal : À parution © 2011

13. Communiqué (mai 2007) de l'ONG de Droits de l'homme *Asian Legal Resource Centre* : [http://www.alrc.net/doc/mainfile.php/alrc_st2007/417/Rapport de mission en Inde du Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation \(2005\)](http://www.alrc.net/doc/mainfile.php/alrc_st2007/417/Rapport%20de%20mission%20en%20Inde%20du%20Rapporteur%20sp%C3%A9cial%20de%20l'ONU%20sur%20le%20droit%20%C3%A0%20l'alimentation%20(2005)) : <http://www.droitshumains.org/alimentation/images/Cdh-mars06-inde.pdf>
14. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/SR_Web.pdf
15. <http://www.fao.org/ag/ags/contract-farming/indexcf/fr/>
16. <http://english.vietnamnet.vn/en/business/5351/its-not-easy-for-vietnam-to-export-rice-at-high-prices.html>
17. <http://www.fao.org/docrep/meeting/020/k9353E.pdf>