



GALTIER Franck

Gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement

CIRAD - Agence française de développement, 2012

Ce livre propose une nouvelle version d'un rapport commandé par l'Agence française de développement (AFD) et le ministère des Affaires étrangères dans le cadre de la préparation de la réunion des ministres de l'agriculture du G20 en 2011. De nombreuses études de cas complètent le rapport initial. La thèse centrale, elle, n'a pas changé : la doctrine, apparue au cours des années 1980, visant à démanteler les politiques de stabilisation des prix agricoles, et à promouvoir les seuls instruments privés de gestion des risques (assurances, marchés à terme), pour assurer la sécurité alimentaire, a été discréditée par les crises alimentaires de 2007-2008. Trois arguments sont mis en avant : 1) les instruments de gestion du risque n'ont pas connu l'essor espéré et restent hors de portée pour des ménages qui n'ont même pas accès au crédit ; 2) les pays ayant connu une « révolution verte » ont eu recours à des politiques visant à stabiliser les prix ; 3) vu les répercussions de l'instabilité des prix agricoles sur la stabilité macro-économique et politique, « la non-intervention n'est pas une politique crédible ».

Franck Galtier plaide pour une approche identifiant précisément les différentes causes de l'instabilité, afin d'employer à bon escient l'ensemble des instruments, sans exclusive, qu'ils visent à limiter la volatilité ou seulement à en limiter les effets, qu'ils relèvent du développement des marchés ou de l'action des pouvoirs publics. Il identifie ainsi quatre stratégies. La stratégie A vise à améliorer le fonctionnement des marchés en partant du principe que, comme toute institution, les marchés ont besoin de règles partagées pour être efficaces dans leur fonction d'allocation des ressources. La stratégie B repose sur les instruments de gestion des risques tels que les assurances ou les marchés à terme. La

stratégie C prévoit l'usage, par les pouvoirs publics, des mesures agissant sur l'offre et/ou la demande aux frontières ou sur le territoire national. Enfin, la stratégie D vise à soutenir les consommateurs les plus affectés par la volatilité des prix, en leur distribuant une aide alimentaire, conditionnée ou non à la fourniture de travail.

L'approche se veut résolument pragmatique. D'importants développements permettent de considérer l'articulation nécessaire entre les différents types de stratégies : employé seul ou en combinaison avec d'autres, un même instrument peut produire des effets qui divergent significativement. De nombreuses possibilités de transposition vers les politiques agricoles des pays développés apparaissent à la lecture, mais l'analyse est conduite pour servir aux concepteurs et praticiens des politiques agricoles nationales des pays en développement. Pour autant, l'auteur ne s'interdit pas de compléter son propos par des recommandations portant sur l'action internationale : rééquilibrage des règles de l'OMC, coordination de stocks publics nationaux ou régionaux, etc.

Au niveau d'un pays, les sources de volatilité des prix sont de trois ordres : la « volatilité naturelle » résulte des conditions climatiques qui impacteront positivement ou négativement la production ; la « volatilité importée » fait référence aux effets des variations des prix des marchés internationaux, structurellement étroits, qui se répercuteront d'autant plus sur les prix nationaux que les protections douanières sont basses et les coûts de transport faibles ; enfin la « volatilité endogène » renvoie aux mécanismes de formation des prix et aux prises de décisions des acteurs économiques (erreurs d'anticipation, bulles spéculatives, mouvements de panique, etc.). Plus la zone sur laquelle s'opèrent les échanges est grande, plus la volatilité naturelle sera faible car les incidents climatiques restent généralement localisés. En revanche, l'ouverture commerciale supprimera la « couverture naturelle » que constitue la corrélation négative entre les rendements et les prix (les petites récoltes font monter les prix et vice-versa), et qui permet une certaine forme de stabilisation du revenu agricole. Il faut donc choisir entre volatilité importée et couverture naturelle ! À l'inverse, la prise en compte de l'instabilité endogène justifie l'intervention publique : la consommation étant peu réactive aux prix, les cycles de production étant longs et les producteurs très atomisés, la possibilité de voir ces derniers produire de façon à équilibrer la demande à un prix proche des coûts de production complets est assez illusoire.

Mettre en avant la question de la stabilisation des prix - et lui permettre, selon l'expression de Peter Timmer dans la préface, de « sortir du purgatoire » - relève de la prise de risque intellectuel vu le poids de la doctrine dominante sur la sphère académique et les instances internationales. La vraie originalité conceptuelle réside cependant, plus certainement, dans le traitement des stratégies A, celles qui visent à améliorer le fonctionnement des marchés. Le parallèle établi entre la bourse de Chicago et les *warrantages* africains (entrepôts où le paysan peut stocker sa marchandise en toute sécurité tout en ayant la possibilité d'utiliser le certificat d'entreposage pour gager un emprunt) est particulièrement éloquent : le développement des instruments de gestion des risques ne peut se faire sans la modernisation de marchés sous-jacents.

Toutefois, il aurait été intéressant de traiter le sujet de l'organisation économique des producteurs et du rôle des coopératives, car jouer sur l'organisation d'une filière relève également de ce type de stratégies. Par ailleurs, on aurait pu souhaiter que la notion de

« coûts de production » soit davantage présente, que ce soit pour critiquer l'efficacité de marchés censés être à l'équilibre, ou pour mieux distinguer la logique de soutien par les prix de celle de filet de sécurité contre des marchés instables. Mais, *in fine*, l'ensemble des exemples d'initiatives dans les pays africains cités dans la seconde partie montre que les progrès en termes de construction de politiques de sécurité alimentaire sont certains, et que ces pays ont largement pris leurs distances avec la doctrine dominante.

Frédéric Courleux

Chef du bureau de l'évaluation et de
l'analyse économique

Centre d'études et de prospective

MAAF

frederic.courleux@agriculture.gouv.fr