

Instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement

## La nécessaire intervention publique pour stabiliser les prix

Franck Galtier

**L**es crises alimentaires de 2005 au Sahel et de 2008 sur les marchés internationaux ont remis la question de l'instabilité des prix alimentaires au cœur des débats. Les émeutes urbaines engendrées par la flambée des prix de 2008 dans une quarantaine de pays en développement (PED) rappellent que cette instabilité peut avoir de graves conséquences sur la sécurité alimentaire à la fois à court terme – accès des consommateurs à la nourriture – et à long terme – incitation des producteurs à investir et à accroître la production. Or, de l'avis de nombreux spécialistes, cette instabilité devrait être durable tant sur les marchés internationaux que dans les PED. Que faire ?

### À la recherche de l'instrument miracle

À partir de l'entre-deux guerres, la solution a été recherchée dans la stabilisation des prix par les pouvoirs publics, notamment en constituant des stocks. Dans les années 1980, la libéralisation des économies a conduit à privilégier la gestion des risques par des instruments privés (marchés à terme, options), complétés par des filets de sécurité pour les ménages vulnérables. Ces approches n'ont pas donné les résultats escomptés.

Une mise à plat des instruments possibles pour traiter l'instabilité des prix alimentaires s'impose. Il en ressort quatre catégories, selon l'objectif – stabiliser les prix, ou gérer le risque lié au prix – et le mode de gouvernance – basé sur le marché, ou public.

#### Les quatre catégories d'instruments de gestion de l'instabilité des prix

|                                 | Objectif | Stabiliser les prix | Gérer le risque lié au prix |
|---------------------------------|----------|---------------------|-----------------------------|
| Gouvernance basée sur le marché |          | « A-instruments »   | « B-instruments »           |
| Gouvernance publique            |          | « C-instruments »   | « D-instruments »           |

perspæctive

Dans cette publication du Cirad, les chercheurs ouvrent de nouvelles perspectives de réflexion et d'action, fondées sur des travaux de recherche.

L'idée centrale des A-instruments est que les arbitrages des opérateurs du marché conduisent à homogénéiser les prix dans le temps, dans l'espace et entre produits, ce qui, en principe, réduit leur instabilité. Ces instruments visent donc à moderniser les structures de production et d'échange afin de faciliter les arbitrages entre cultures, itinéraires techniques, lieux et moments d'achat et de vente. En font partie la construction d'infrastructures de stockage, le développement de standards de qualité, de systèmes de warrantage ou de bourses.

Également basés sur le marché, les B-instruments ont pour objectif de limiter les effets de l'instabilité des prix sur les revenus, en permettant aux agents économiques de se couvrir contre les risques liés à la variabilité des prix (contrats à terme, options d'achat ou de vente) et des récoltes (assurances récolte, assurances climatiques).

Les instruments des catégories C et D relèvent de l'intervention publique. Les C-instruments visent à stabiliser les prix en contrôlant la production (subventions aux intrants), en régulant les importations et les exportations (taxes et subventions variables, quotas, prohibitions), en utilisant des stocks publics.

Les D-instruments permettent de soutenir les revenus des ménages en période de prix élevés. Ils reposent sur des transferts ciblés vers les ménages pauvres ou vulnérables. Ils varient selon la nature du bien transféré (argent, bons, nourriture, ou parfois intrants), le degré de prise en charge (don ou subvention) et l'existence d'une contrepartie (en général en travail).

## Gérer les risques sans toucher aux prix : une doctrine bien établie... jusqu'aux crises des années 2000

A partir des années 1980, l'idée domine qu'il est préférable de gérer les risques sans toucher aux prix. Les effets de l'instabilité des prix seraient réduits grâce à des instruments privés (assurance récolte, marchés à terme et autres B-instruments), complétés par des filets de sécurité pour les populations vulnérables (D-instruments).

La doctrine s'appuie sur deux arguments. La stabilisation des prix agricoles empêcherait les prix de jouer leur rôle de signal guidant les comportements de production et d'échange. Et, en déconnectant les prix du niveau de production, elle priverait les producteurs de « l'assurance naturelle » procurée par la corrélation négative entre la quantité récoltée et le prix (plus la récolte est mauvaise plus le prix monte, et inversement, ce qui stabilise les revenus).

Cette stratégie a mal supporté l'épreuve des faits. Les instruments privés de gestion des risques restent peu utilisés, malgré les initiatives visant à les promouvoir auprès des producteurs, des commerçants et même des États des pays en développement. En outre, la crise de 2005 au Sahel a révélé que les filets de sécurité ne sont pas parvenus à enrayer la dégradation de la situation nutritionnelle des ménages vulnérables.

## Les trois causes de l'instabilité des prix alimentaires dans les PED

La plupart des analystes considèrent implicitement que l'instabilité des prix est d'origine naturelle. Des travaux ont cependant mis en évidence l'importance de l'instabilité importée (Byerlee *et al.*, 2005) et de l'instabilité endogène (Boussard *et al.*, 2006).

**L'instabilité naturelle** : les fluctuations de prix sont liées aux variations de l'offre domestique, du fait des aléas naturels affectant la production (pluies, criquets, etc.).

**L'instabilité importée** : la variabilité des prix internationaux, des taux de change ou des coûts du fret provoquent l'instabilité des prix sur le marché intérieur.

**L'instabilité endogène** : la variabilité des prix est générée par le fonctionnement du marché lui-même. Les opérateurs prennent leurs décisions – de production, d'investissement ou de stockage – en anticipant le niveau des prix. S'ils fondent leurs anticipations sur l'évolution passée des prix, un cercle vicieux peut s'enclencher : l'instabilité des anticipations conduit à une instabilité des prix, qui renforce l'instabilité des anticipations. Ceci renvoie notamment aux phénomènes de *cobweb*, aux bulles spéculatives ou aux mouvements de panique. Les prix peuvent donc varier indépendamment des « fondamentaux ».

Enfin, la crise de 2008 est née sur les marchés internationaux et a été en grande partie engendrée par les mouvements de spéculation et de panique sur le marché physique. Elle montre l'importance de l'instabilité importée et de l'instabilité endogène, appelées, selon la plupart des spécialistes, à jouer un rôle majeur dans les prochaines années. Or, les arguments contre la stabilisation des prix ne tiennent pas pour ces deux types d'instabilité.

En cas d'instabilité endogène, non seulement les prix ne véhiculent pas les informations appropriées aux agents économiques, mais ils les induisent en erreur. En réduisant la composante endogène de l'instabilité, les politiques de stabilisation permettraient aux prix de refléter davantage la rareté, ou l'abondance, des biens, et ainsi de mieux jouer leur rôle d'information.

Dans les situations d'instabilité importée, le prix intérieur dépend du prix international et du taux de change, et non des récoltes du pays. Il n'y a donc pas d'assurance naturelle pour les producteurs. En outre, même dans les cas d'instabilité naturelle, la corrélation négative entre prix et récolte joue contre les producteurs déficitaires : c'est lorsque la récolte n'est pas bonne et que les prix sont donc élevés que ces producteurs doivent acheter des quantités importantes pour nourrir leur famille. Or, dans certains pays, une forte proportion des producteurs sont déficitaires (environ 60 % au Kenya et en Éthiopie).

## Le nouveau paradigme : stabiliser les prix pour moderniser l'agriculture

Outre ses conséquences sur l'accès à la nourriture pour les ménages pauvres, l'instabilité des prix alimentaires a aussi des effets sur la capacité des agricultures à se moderniser, une modernisation qui est aujourd'hui perçue comme une étape obligée du développement économique. En effet, la modernisation des exploitations agricoles et des marchés repose sur les investissements des producteurs et des commerçants. Or, ceux-ci, averses au risque, n'investissent que si les prix ne sont pas trop instables. Historiquement, les révolutions vertes ne se sont produites que dans des situations de relative stabilité des prix.

La stabilisation des prix alimentaires doit donc être conçue dans une perspective de long terme, comme une condition du développement.

Quels instruments utiliser ? La performance des instruments dépend des causes de l'instabilité : un même instrument peut avoir un effet stabilisateur, un effet déstabilisateur ou pas d'effet selon le type d'instabilité. Par exemple, le développement des infrastructures de transport réduit l'instabilité des prix si celle-ci est d'origine naturelle (les excédents et déficits de production des différentes zones étant mieux à même de se compenser). Mais il peut l'augmenter si elle est d'origine endogène (la moindre rumeur conduisant à des déplacements massifs de stocks). Il est donc nécessaire de concevoir des politiques de stabilisation adaptées à chacune des causes d'instabilité.

Lorsque l'instabilité est naturelle, la solution consiste à attaquer le problème « à la racine », en modernisant les structures de production et d'échange de biens alimentaires. La modernisation des exploitations agricoles rend la production moins sensible aux aléas naturels (irrigation, traitement contre les maladies et ravageurs, etc.) et plus réactive aux mouvements de prix. Quant à celle des marchés, elle permet de compenser les déficits et les excédents de production entre zones (par les échanges) et entre années (par le stockage). Cependant, cette modernisation, qui nécessite un investissement des opérateurs privés, est freinée par l'instabilité des prix. Une intervention publique stabilisatrice – utilisation de stocks publics, contrôle des frontières – est donc nécessaire pour rompre ce cercle vicieux.

Lorsque l'instabilité est endogène, une intervention publique peut s'avérer nécessaire pour calmer la fièvre spéculative des marchés. Elle peut passer par le recours au marché international (détaxe ou subvention des importations) ou encore par l'utilisation d'un stock public.

Choisir  
les instruments  
selon les causes  
de l'instabilité  
des prix.

Pour améliorer  
les anticipations,  
les politiques  
de stabilisation  
doivent être  
transparentes.

Lorsque l'instabilité est importée, deux échelles d'action — internationale ; régionale ou nationale — sont possibles. La stabilisation des prix internationaux pourra passer par la réglementation des marchés à terme (pour réduire le risque de bulles spéculatives), l'interdiction des prohibitions d'exporter, ou la mise en place d'une coordination internationale visant à augmenter les stocks physiques. Pour stabiliser les prix à l'échelle nationale ou régionale, le contrôle des frontières est nécessaire. Les taxes variables sur les importations sont l'instrument le mieux adapté pour compenser l'effet des variations des prix internationaux. Mais le recours à ces taxes est fortement limité par l'Organisation mondiale du commerce (clause de sauvegarde spéciale). D'où la nécessité d'assouplir les conditions d'utilisation de ces taxes dans le cas des importations de produits alimentaires des PED.

Quelle que soit la cause de l'instabilité des prix, il apparaît donc qu'une intervention publique stabilisatrice (C-instruments) est nécessaire. Et, pour que les opérateurs améliorent leurs anticipations et que les risques soient réduits, les interventions devront être prévisibles, donc réalistes, transparentes et crédibles.

Construire une stratégie de stabilisation des prix en combinant les quatre catégories d'instrument, tel est l'enjeu pour les gouvernements des pays en développement s'ils veulent encourager la modernisation de leurs agricultures. Un enjeu, global, qui va à l'encontre de la doctrine dominante. D'où la nécessité de mobiliser la communauté internationale et de définir de nouvelles règles.

#### Quelques mots sur...

Franck Galtier

Économiste au Cirad, au sein de l'UMR Moisa (<http://umr-moisa.cirad.fr>), Franck Galtier travaille sur la relation entre l'organisation et la performance des marchés agricoles. Il a notamment étudié les marchés du café, du cacao et des céréales, à l'échelle internationale, en Amérique centrale et en Afrique de l'Ouest.  
[franck.galtier@cirad.fr](mailto:franck.galtier@cirad.fr)

#### En savoir plus

Boussard J.M., Gerard F., Piketty M.G., Ayouz M. et Voituriez T., 2006. Endogenous risk and long run effects of liberalization in a global analysis framework. *Economic Modelling*, 23(3), 457-475 [sur le rôle de l'instabilité endogène et le lien entre les causes de l'instabilité et la performance des instruments].

Byerlee D., Jayne T. S., and Myers R., 2005. Managing Food Price Risks and Instability in an Environment of Market Liberalization. Washington DC, The World Bank [sur le rôle de l'instabilité importée et la nécessité de moderniser les marchés].

Timmer P., 1989. Food price policy: the rationale for government intervention. *Food Policy* 14(1), 17-42 [sur la nécessité de l'intervention de l'État pour stabiliser les prix et permettre ainsi la modernisation de l'agriculture].

World Bank, 2007. *World Development Report 2008, Agriculture for Development*. Washington DC, The World Bank [sur l'importance de la modernisation de l'agriculture dans le processus de développement].

Ce numéro de *Perspective* présente les principaux résultats d'une étude sur les instruments de gestion de l'instabilité des prix alimentaires. Financée par l'Agence française de développement et le ministère français des Affaires étrangères et européennes, l'étude a été confiée au consortium Ecart, et coordonnée par Franck Galtier. Elle a impliqué quatre institutions de recherche : le Cirad, l'Iram, le NRI et l'université de Wageningen (WUR).

À ce jour, elle a donné lieu à la publication de deux documents.

- Une synthèse : Galtier, 2009. Comment gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement ? Working Paper Moisa n° 4. Novembre 2009, 28 p.

Elle est disponible à l'adresse : [www1.montpellier.inra.fr/bartoli/moisa/bartoli/download/moisa2009\\_pdf/WP\\_4\\_2009.pdf](http://www1.montpellier.inra.fr/bartoli/moisa/bartoli/download/moisa2009_pdf/WP_4_2009.pdf)

- Le rapport : Galtier *et al.*, 2009. *Quels instruments mobiliser face à l'instabilité des prix alimentaires ? Rapport final de l'étude*. Ecart - AFD - MAEE, août 2009. 256 p + annexes.

Les points de vue exprimés sont ceux de l'auteur et n'engagent pas l'institution à laquelle il appartient.



[www.cirad.fr](http://www.cirad.fr)