

MARCHES ALIMENTAIRES

A quelles échelles gérer l'instabilité accrue des prix ?

N. Bricas, B. Daviron et F. Galtier, Cirad, UMR Moisa, Montpellier¹

Introduction

La crise des prix qu'a connue le monde en 2008 est la première crise qui intervient dans un contexte de marchés agricoles libéralisés. Elle annonce sans doute la fin d'une période : celle d'une relative stabilité des cours sur le marché international. La présente contribution vise à montrer, dans une première partie s'appuyant sur une analyse des causes de la hausse des prix, pourquoi on peut conclure que l'on rentre désormais dans une période de turbulences. Dans une seconde partie, elle montre que les réactions qu'a provoquées la flambée des prix dans certains pays qualifiés de "riches" manifestent une remise en cause d'une confiance trop exclusive dans le marché international pour assurer leur sécurité alimentaire. Elles se traduisent par une fragmentation du marché mondial qui pourrait contribuer à augmenter l'instabilité sur les marchés internationaux. Enfin, dans une troisième partie, cette contribution examine les solutions possibles pour les pays plus pauvres à forte vulnérabilité alimentaire, en particulier les pays d'Afrique sub-saharienne, pour faire face à une telle perspective de turbulence. L'ensemble de cette analyse conclue à la nécessité de penser la stabilisation du marché de façon moins dogmatique que jusque ces dernières années, cherchant des solutions mixtes s'appuyant à la fois sur le jeu et les compétences des opérateurs économiques et sur des interventions des Etats et de la communauté internationale.

1 – Le retour de l'instabilité, ses causes et son avenir

1.1. – Le retour de l'instabilité

En 2007-2008, les prix internationaux des produits alimentaires ont connu une flambée remarquable : une hausse spectaculaire suivie d'un effondrement encore plus spectaculaire. Selon l'indice FMI (figure n°1) des prix des produits alimentaires mesurés en dollar, les prix ont ainsi augmenté de près de 60 % entre janvier 2007 et mars 2008 avant de revenir en 6 mois à leur niveau initial.

La hausse a touché en premier lieu les oléagineux et les céréales (figure n°2). L'huile de palme et le maïs ont démarré les premiers, dès le dernier trimestre 2006, mais leurs trajectoires ont ensuite divergé. Alors que le prix de l'huile de palme poursuivait sa hausse de manière quasi continue jusqu'à mars 2008 (sur une base 100 en 2006, son prix atteint alors l'indice 275), celui du maïs demeurait relativement stable en 2007 avant de repartir à la hausse à partir de décembre (indice 192 en mars 2008). Le soja a pratiquement suivi l'huile de palme (indice 227 en mars 2008). Le prix du blé n'a démarré lui qu'à la mi-2007 mais a rapidement rattrapé son retard pour atteindre le même indice que le soja en mars 2008. Enfin le riz a augmenté encore plus tard, au dernier trimestre 2007, mais a véritablement flambé en

¹ Référence : Ce document constitue un working paper qui a servi de base à la rédaction de l'article : BRICAS N., DAVIRON B. et GALTIER F., 2009. Marchés alimentaires : à quelles échelles gérer l'instabilité accrue des prix. *Demeter*, 2010 : 11-53

février et en mars 2008 pour connaître, sur ces deux mois, une hausse cumulée de près de 50%.

Le marché du riz a été le premier à se retourner, dès juin 2008. Il inaugure la chute qui pour la plupart des produits a démarré vers août et s'est accélérée en octobre, au moment de la débâcle boursière.

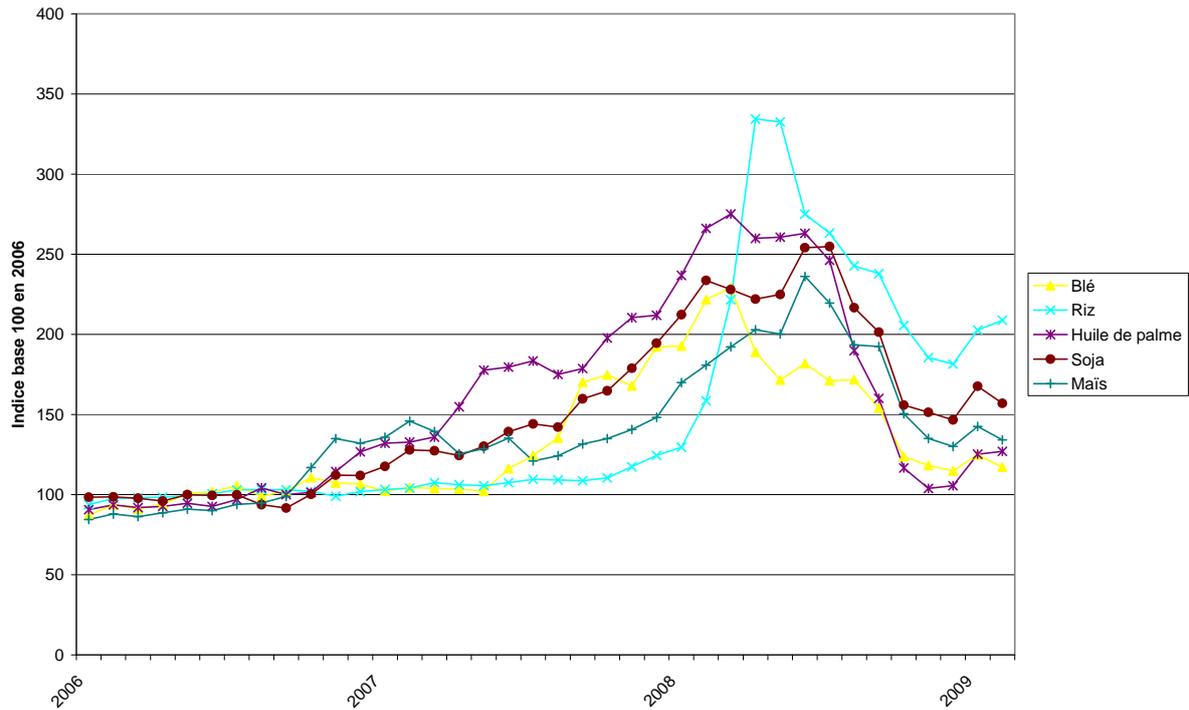
Figure n° 1 : Indice des prix FOB des produits alimentaires en dollar courant

Indice des prix des produits alimentaires en dollar courant (2006=100)



Source : FMI

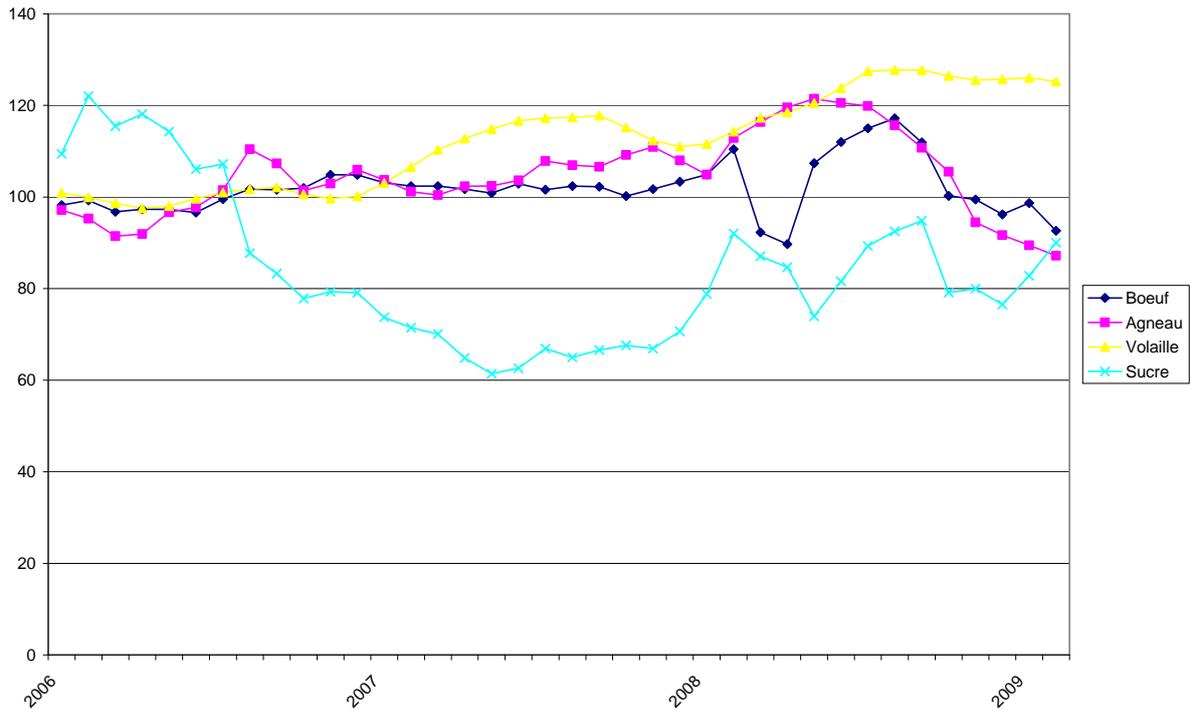
Figure n° 2 : Prix internationaux FOB en dollar courant des céréales et oléagineux



Source : d'après FMI

La hausse n'a pas touché les viandes (figure n°3) ; ni le bœuf, ni l'agneau (ou très peu), ni même la volaille, dont la légère tendance haussière s'inscrit dans un mouvement bien plus long. La hausse a aussi épargné le sucre qui avait connu, au cours du deuxième semestre 2005, une brève flambée (+ 100%) avant de revenir mi-2007 à son niveau initial.

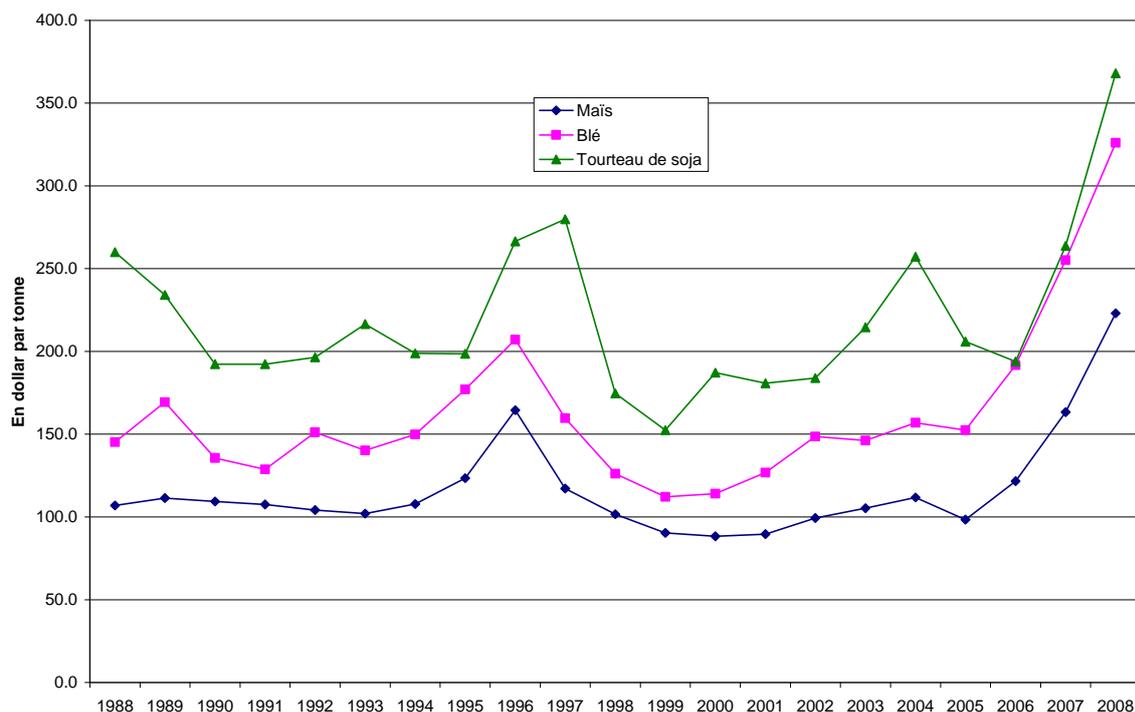
Figure n° 3 : Prix internationaux fob en dollar courant des viandes et du sucre
Données mensuelles, Janvier 2006-Février 2009



Source : d'après FMI

Une *analyse de moyenne période* – sur vingt ans - montre que, pour de nombreux produits, la hausse intervient après une relative période de stabilité qui a duré de la fin des années 1980 à 2005. Le maïs représente la figure emblématique de cette stabilité. Durant plus de 15 ans, hormis une hausse centrée sur 1996, le prix du maïs est demeuré peu ou prou « accroché » à 100 dollars la tonne (figure n°4). Le riz offre un cas de figure assez similaire avec un prix ayant lentement varié, au cours de cette période, dans une fourchette de 200-300 dollars la tonne.

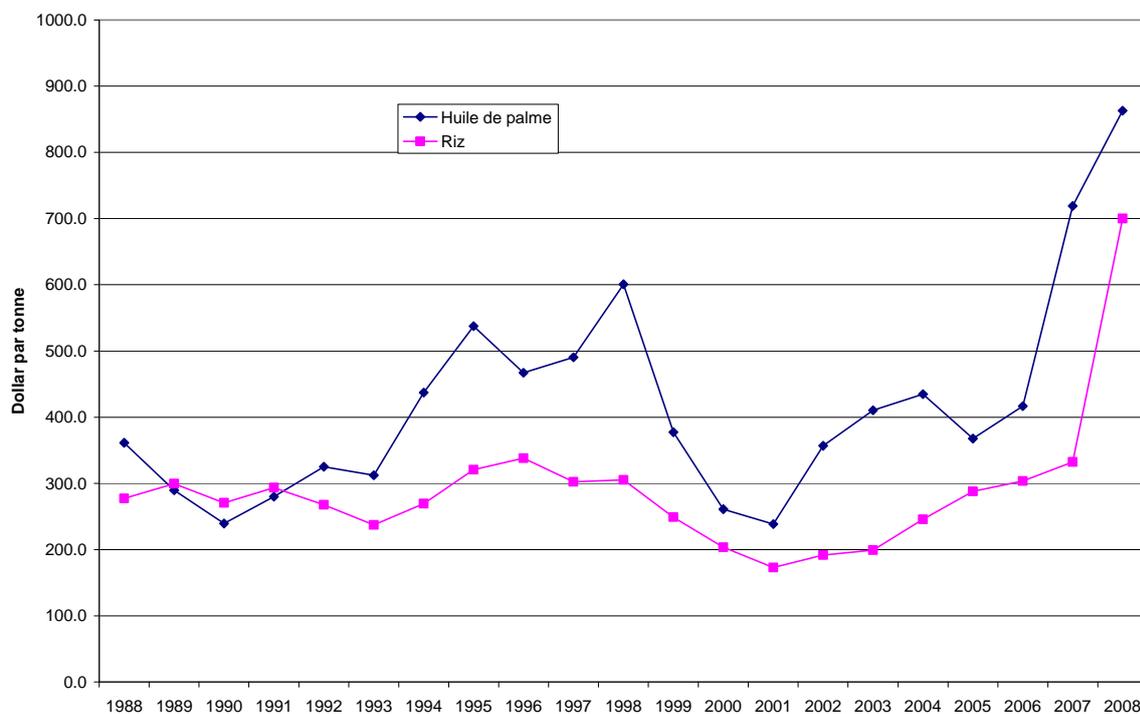
Figure n°4 : Prix internationaux fob du maïs, du blé et du tourteau de soja, données annuelles 1988-2008



Source : FMI

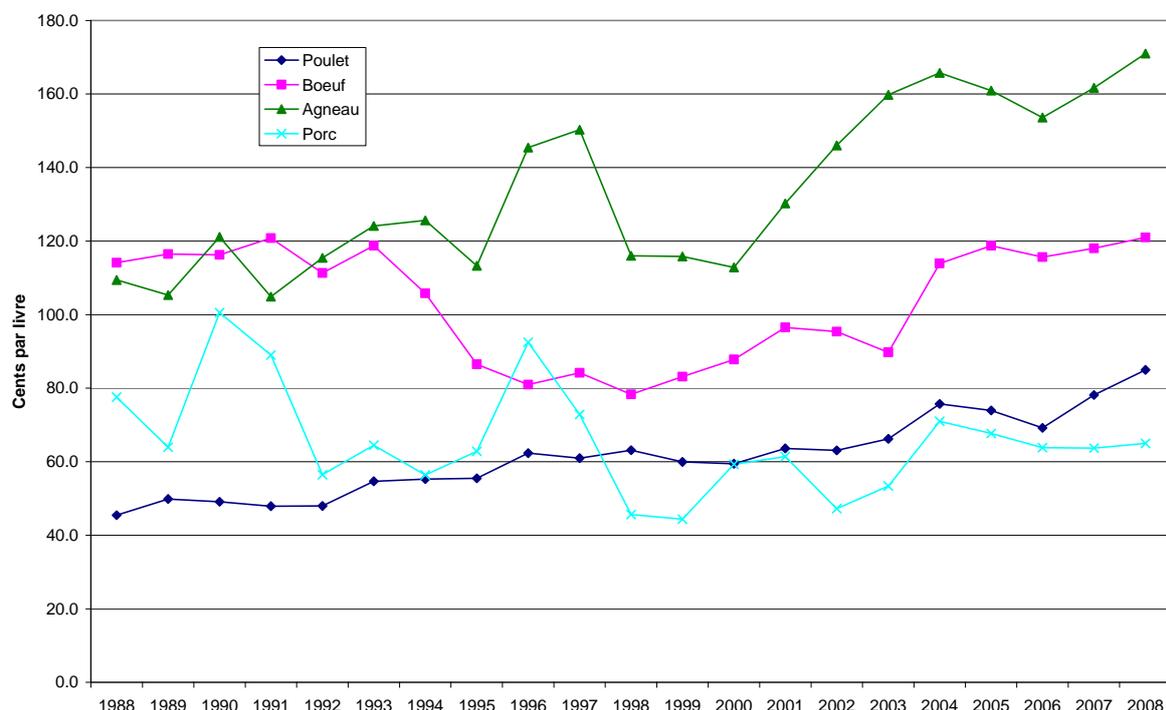
Cette stabilité relative n'est toutefois pas générale. Le prix de l'huile de palme a connu dans les années 1990-2000 des variations de grande ampleur (figure n° 5) tandis que les prix des viandes (figure n° 6) manifestent tous une tendance haussière, mais relativement régulière, depuis la fin des années 1990.

Figure n°5 : Prix de l'huile de palme et du riz - Données annuelles 1988-2008



Source : FMI

Figure n° 6 : Prix internationaux FOB des viandes, données annuelles 1988-2008



Source : FMI

1.2. – Une cause centrale : la disparition des stocks

1.2.1. - Consommation : il n'y a pas d'explosion de la demande dans les pays émergents mais bien un « choc » lié aux agro-carburants

Il n'existe pas de phénomène singulier du côté de la demande des pays émergents, et plus particulièrement des pays asiatiques, qui permettraient d'expliquer la hausse. La consommation de ces pays connaît certes une croissance soutenue, mais, au cours des toutes dernières années, cette croissance a plutôt eu tendance à ralentir qu'à accélérer.

Le groupe de produits alimentaires dont la croissance de la consommation mondiale est la plus régulière et la plus stable est celui des huiles végétales avec deux produits phares : l'huile de palme et le soja. Avec un taux de croissance annuelle tournant autour de 5% depuis plus de trois décennies, ce "moteur" donne une orientation de long terme à l'ensemble de l'agro-alimentaire mondial (tableau n°1).

Tableau n°1 : Taux de croissance annuel moyen de la consommation mondiale d'huiles végétales et de viande

	1960-70	1970-80	1980-90	1990-2000	2000-2007
Huiles végétales (total)		4,7	5,2	4,5	5,4
Viande de bœuf	4,1	3,1	1,9	1,0	1,7
Viande de porc	2,8	6,4	3,2	2,9	1,6
Viande de volaille	15,6	8,1	5,3	6,8	3,5
Total viande	4,6	5,1	3,1	3,2	2,1

Source : d'après USDA

Le second "moteur" de la demande alimentaire mondiale est la consommation de viande (tableau n°1). La croissance de la consommation mondiale de viande a toutefois eu tendance à progressivement ralentir. Le taux de croissance annuel de la consommation mondiale de viande est descendu à 2% depuis 2000 contre 3% entre 1980 et 2000 et 5% dans les années 1970. Ce ralentissement a particulièrement touché la volaille et le porc. L'apparition de la grippe aviaire a sans doute joué ici un rôle. Ce contexte a bénéficié à la consommation de bœuf qui a évolué à contre-tendance, avec un taux de croissance à 1,7%/an contre 1% dans les années 1990. Ces évolutions se sont accompagnées de transformations importantes dans l'alimentation animale, avec une tendance marquée à un déplacement des céréales vers le soja en particulier pour la production de volaille.

La croissance de la consommation de viande s'est donc ajoutée de manière très complémentaire à la demande en huile végétale pour porter le soja en tête des produits de plus en plus consommés (entre 4 et 5% de croissance annuelle depuis 40 ans). En revanche, la croissance de la consommation de céréales dans l'alimentation animale a nettement ralenti. Son taux de croissance annuel est passée de 5,5% dans les années 1960 à 0,7% dans les années 1990 avant de connaître un léger rebond depuis 2000 (1,3% de croissance annuelle). La consommation animale de blé stagne autour de 110 millions de tonnes depuis le milieu des années 1980 (tableau n°2).

Ainsi, dans les pays émergents, la demande en céréales se poursuit à un rythme élevé sans que l'on puisse considérer qu'il y a une explosion récente qui expliquerait la hausse des prix. On constate même, pour certaines céréales notamment le riz et le blé en Chine et en Inde, un ralentissement de la croissance de la demande. De son côté la croissance de la demande en maïs reste élevée, mais sans accélération

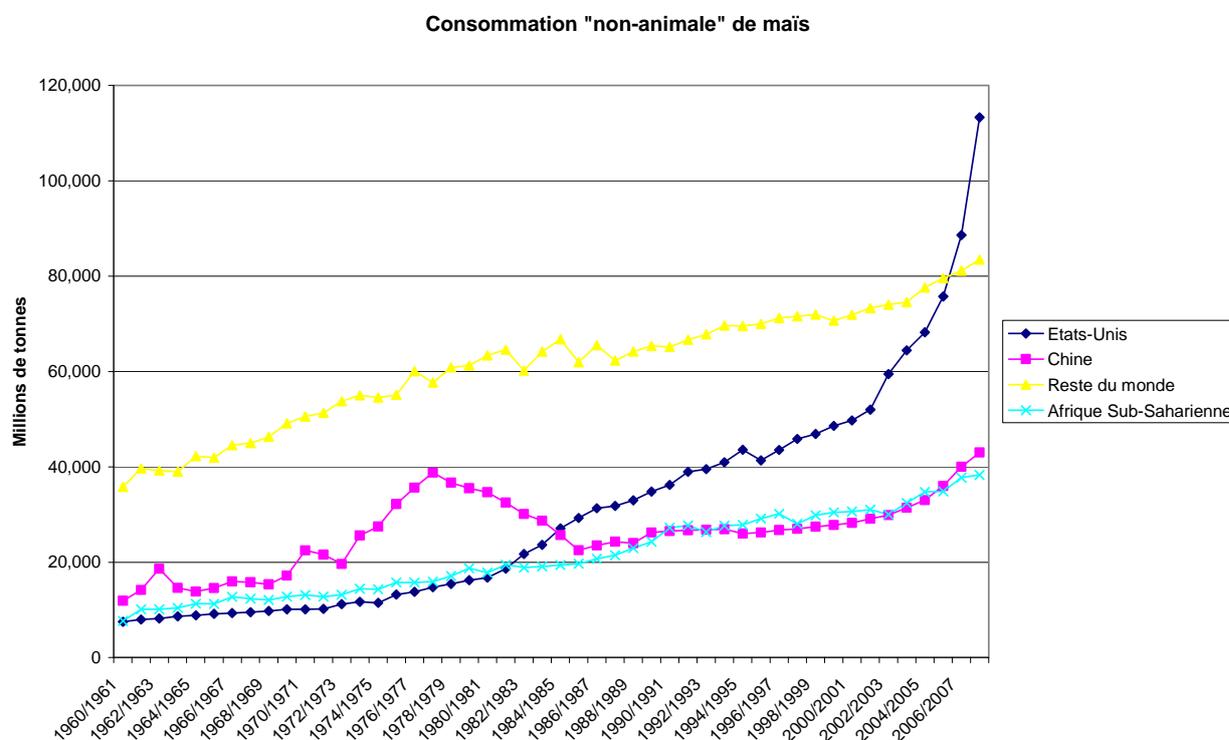
Finalement le seul choc visible du côté de la consommation, se situe aux Etats-Unis pour le maïs. Le développement des agro-carburants s'est traduit par un véritable boom de la consommation « non-animale » de maïs qui en l'espace de 5 années est passé de 50 millions à 120 millions de tonnes. Pour autant, les exportations nord-américaines de maïs n'ont pas chuté du fait d'une hausse marquée de la production de cette céréale aux Etats-Unis.

Tableau n°2 : Taux de croissance annuelle moyen de la consommation mondiale de soja et de céréales

	1960-70	1970-80	1980-90	1990-2000	2000-2007
Soja	6,1	5,1	5,2	4,7	4,3
Total céréales	3,7	2,8	1,8	1,1	1,2
Maïs	3,4	3,9	1,4	2,5	3,4
Blé	3,7	2,7	2,3	0,7	0,9
Riz	3,1	2,3	2,3	1,5	0,7
Orge/Sorgho	4,6	2,7	0,7	-1,8	0,9
Consommation animale toutes céréales confondues	5,5	3,1	1,6	0,7	1,3

Source : d'après USDA

Figure n° 7 : Consommation « non-animale » de maïs



Source : USDA

1.2.2. - Production : un fléchissement sensible – maïs peut être déjà dépassé

Le fléchissement de la croissance de la production mondiale de céréales n'est pas un phénomène nouveau. Il peut être daté du début des années 1980. La croissance annuelle qui se situait au cours des années 1960 et 1970 autour de 3,5% a chuté à 1,7% au cours des deux décennies suivantes (tableau n°3). Depuis 2000, la croissance de la production mondiale de céréale s'est un peu redressée. Elle est désormais légèrement supérieure à 2%.

Tableau n°3 : Taux de croissance annuelle moyen de la production mondiale de céréales et de soja

	1960-70	1970-80	1980-90	1990-2000	2000-2007
Total céréales	3,7	3,5	1,7	1,7	2,1
Maïs	3,5	4,3	0,9	2,7	3,8
Blé	4,1	3,2	1,8	0,7	0,9
Riz	3,4	2,5	2,5	1,7	1,2
Soja	5,7	5,5	6,3	5,1	3,9

Source : d'après USDA

La croissance de la production de maïs a touché un point bas dans les années 1980. Depuis elle s'est vivement accélérée et a retrouvé, pour les années 2000, son rythme des années 1960 et 1970. A l'inverse la croissance de la production rizicole mondiale n'en finit pas de ralentir avec un taux de croissance annuelle moyen de 2,5% dans les années 1980, de 1,7% dans les années 1990 et de 1,2% dans les années 2000. Le taux de croissance de la production de blé est plus faible encore – 0,9% en moyenne annuelle – bien qu'il ait légèrement augmenté depuis la décennie 1990.

Une grande partie du ralentissement de la croissance est imputable aux évolutions de la production dans les grands entités agricoles que sont la Chine, l'Inde, l'Union Européenne, les pays de l'ex-URSS et les Etats-Unis qui, ensemble, représentent 55% de la production mondiale pour le riz, 70% pour maïs et 75% pour le blé (tableau n°4). Les Etats-Unis ont ainsi affiché une croissance négative durant les années 1980. Ce fut ensuite au tour des pays de l'ex-URSS au cours des années 1990. Si, depuis 2000, les Etats-Unis et les pays de l'ex-URSS ont retrouvé les voies de la croissance, c'est désormais à l'Union Européenne de connaître une décroissance, légère mais effective, de sa production céréalière après une quasi-stagnation dans les années 1990. En Chine, la chute (blé et riz) ou la stagnation (maïs) de la production a été particulièrement marquée entre 1997 et 2003. La production céréalière chinoise s'est nettement redressée depuis 2003 (en maïs elle a atteint des niveaux record lors des dernières récoltes) mais, en tendance, la production rizicole marque nettement le pas avec un taux de croissance moyen depuis 2000 de seulement 0,3% (il était de 2,3% dans les années 1980 et de 1% dans les années 1990). Pour finir, l'Inde se distingue par le recul de sa production de blé.

Plusieurs facteurs ont pu se combiner pour expliquer ces baisses. Ils sont sans doute différents selon les produits et les zones mais globalement l'infléchissement constaté de la production céréalière est moins la conséquence de contraintes techniques insurmontables ou d'un épuisement des ressources que le résultat indirect des réformes des politiques agricoles menées dans ces pays. En effet, toutes ces entités ont connu des réformes d'ampleur : fin du socialisme réel dans les pays de l'ex-URSS, adoption du découplage en Europe et aux Etats-Unis, libéralisation en Chine.

La réduction des productions excédentaires étaient un des objectifs explicites des réformes entreprises. De ce point de vue elles ont atteints leur objectif et rejoint celui fixé par les instances internationales de gestion du commerce (Gatt puis OMC) d'abandonner progressivement une situation d'excédants chroniques et de bas prix liée aux forts soutiens à l'agriculture pour retrouver une situation plus "normale" avec des prix plus élevés. La situation actuelle peut donc être interprétée en grande partie comme le résultat attendu d'une politique de réduction des excédents et donc des stocks, se traduisant par un marché plus tendu sur lequel des variations accidentelles d'offre s'en trouvent moins régulées.

Tableau n°4 : Taux de croissance annuel moyen de la production de céréales

	1960-70	1970-80	1980-90	1990-2000	2000-2007
Total céréales					
Monde	3,7	3,5	1,7	1,7	2,1
Chine	6,4	4,9	3,3	2,1	2,2
UE	4,0	2,3	2,6	1,6	-0,3
Ex-URSS	2,9	0,1	0,6	-4,3	3,9
Inde	2,3	2,8	3,8	2,7	1,1
Etats-Unis	2,9	5,1	-1,4	1,9	3,1
Reste du monde	3,5	3,3	1,8	2,0	2,5
Maïs					
Monde	3,5	4,3	0,9	2,7	3,8
Chine	6,2	6,9	3,2	3,2	4,7
UE	4,5	3,4	1,0	1,0	-0,1
Ex-URSS	-4,1	-1,0	4,8	4,8	10,6
Inde	4,0	-0,6	1,9	1,9	4,3
Etats-Unis	3,0	5,4	-0,5	2,5	3,9
Reste du monde	4,4	2,7	1,3	2,6	3,9
Blé					
Monde	4,1	3,2	1,8	0,7	0,9
Chine	6,5	7,4	5,2	2,0	1,5
UE	3,9	1,8	3,3	0,7	-0,4
Ex-URSS	4,0	1,9	0	-4,1	3,1
Inde	4,8	4,9	4,6	3,5	-1,3
Etats-Unis	2,6	4,2	-3,8	0,1	-0,2
Reste du monde	4,1	4,7	1,9	1,3	1,5
Riz					
Monde	3,4	2,5	2,5	1,7	1,2
Chine	6,6	2,6	2,3	1,0	0,3
Inde	1,2	1,9	3,5	2,0	1,6
Etats-Unis	7,2	4,8	-0,3	2,0	0,3
Reste du monde	3,4	2,5	2,2	2,1	1,7

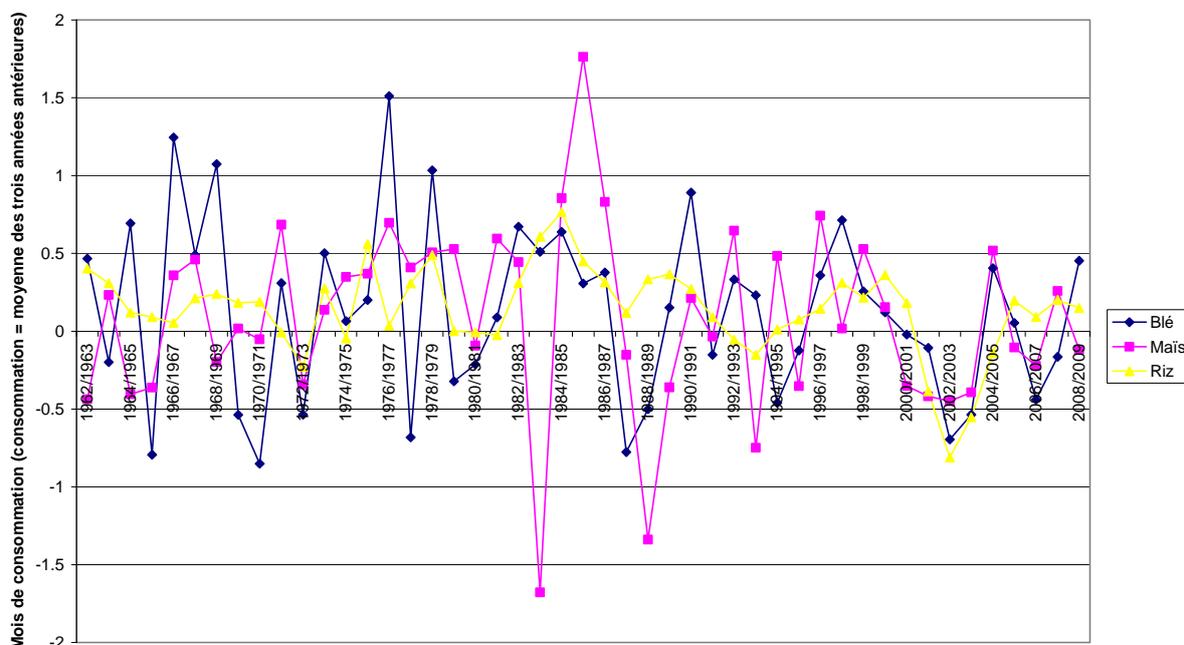
Source : d'après USDA

1.2.3. - Il n'y a pas de déficit spectaculaire pour la campagne 2007/2008 ni lors des campagnes mais précédentes mais des déficits répétés

Les déficits estimés pour la campagne 2007/08 n'ont rien eu de spectaculaire. La récolte de maïs était proche de l'équilibre (déficit de 2 millions de tonnes pour une consommation estimée de 800 millions) et celle de blé tout près de l'équilibre (déficit de 10 millions de tonnes pour une consommation mondiale estimée de plus de 600 millions). La récolte de riz était, elle, excédentaire. Il est vrai que la campagne précédente a, elle aussi, été déficitaire pour le blé et le maïs – pas pour le riz – et avec des déficits plus marqués (maïs : -14 millions ; blé : -24 millions). Comparés aux déficits qu'ont pu connaître les marchés céréaliers au cours des 50 dernières années, les déficits de 2007/08 n'ont toutefois rien d'impressionnants. La figure n°8 représente l'évolution depuis 1963 des soldes des récoltes ramenés en mois de consommation pour prendre en compte la croissance des volumes. On

constate qu'au cours des 45 dernières années, les récoltes de blé et de maïs ont connu au moins 10 années pour lesquels les déficits étaient supérieurs au déficit enregistré en 2006/07 et 2007/08.

Figure n° 8 : Déficit et excédent de la récolte mondiale



Source : d'après USDA

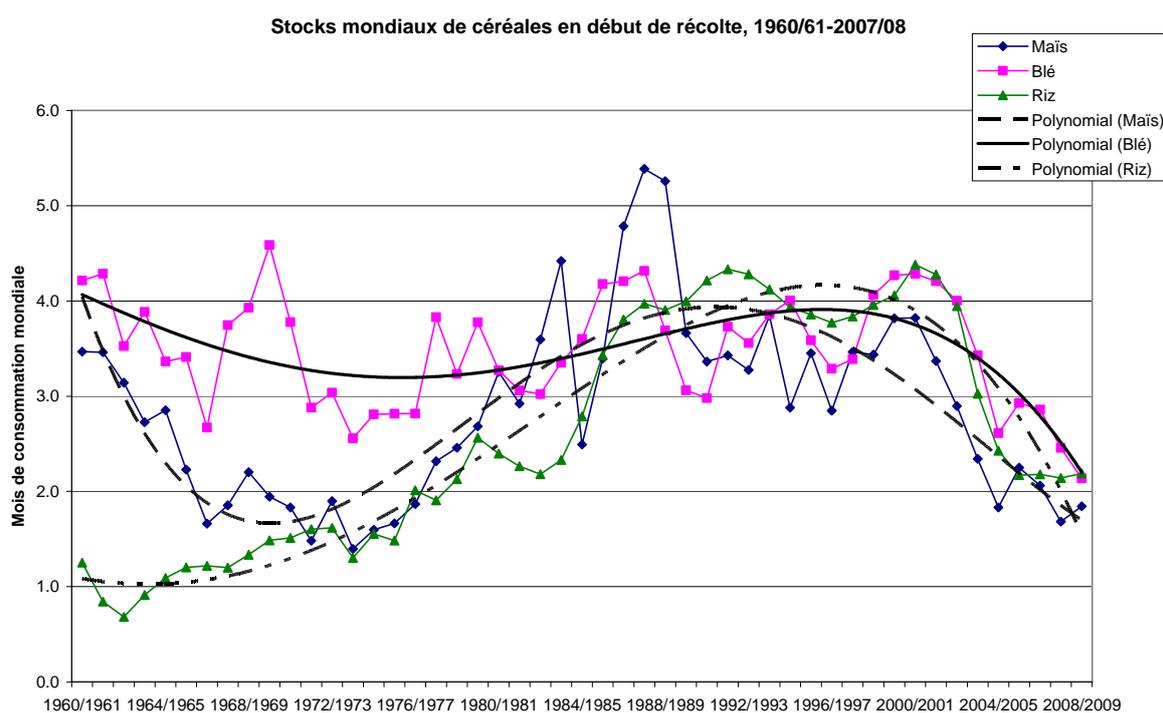
Ce qui fait néanmoins la particularité des déficits de la campagne en cours, c'est qu'ils interviennent après une longue succession de déficits. Depuis 2000, la récolte a été déficitaire sept fois pour le maïs, six fois pour le blé et "seulement" quatre fois pour le riz. La période 2000-2004 a été une période de déficits continus pour les trois céréales (sauf pour le riz durant la campagne 2000/2001) et de déficits d'ampleur. Le déficit de la récolte 2002/03 a été, pour le riz, le plus sérieux depuis 45 ans. Il a été proche des précédents records pour le blé.

C'est cette accumulation de déficit qui a rendu les marchés si sensibles. En effet, elle s'est traduite par une baisse continue des stocks mondiaux durant la moitié de la décennie 2000.

Du point de vue des stocks mondiaux (ici mesurés en mois de consommation mondiale), et en ce qui concerne les céréales, la situation actuelle ressemble fortement à celle des années 1970. Après une période d'abondance et de volumes élevés, grosso modo de 1980 à 2000, les stocks mondiaux sont revenus à leur niveau du milieu des années 1970, c'est-à-dire à leur niveau de la dernière crise alimentaire mondiale d'ampleur. La similitude des situations, et le caractère répétitif de l'histoire, est particulièrement marqué pour le maïs avec une variation du niveau des stocks se situant entre deux mois de consommation mondiale, au point bas des "cycles", et 4 à 5 mois au point haut. On peut lire un mouvement similaire, quoique moins marqué, dans l'évolution des stocks de blé : la périodicité est la même mais les fluctuations sont d'ampleur plus réduite : entre 3 et 4 mois de consommation mondiale.

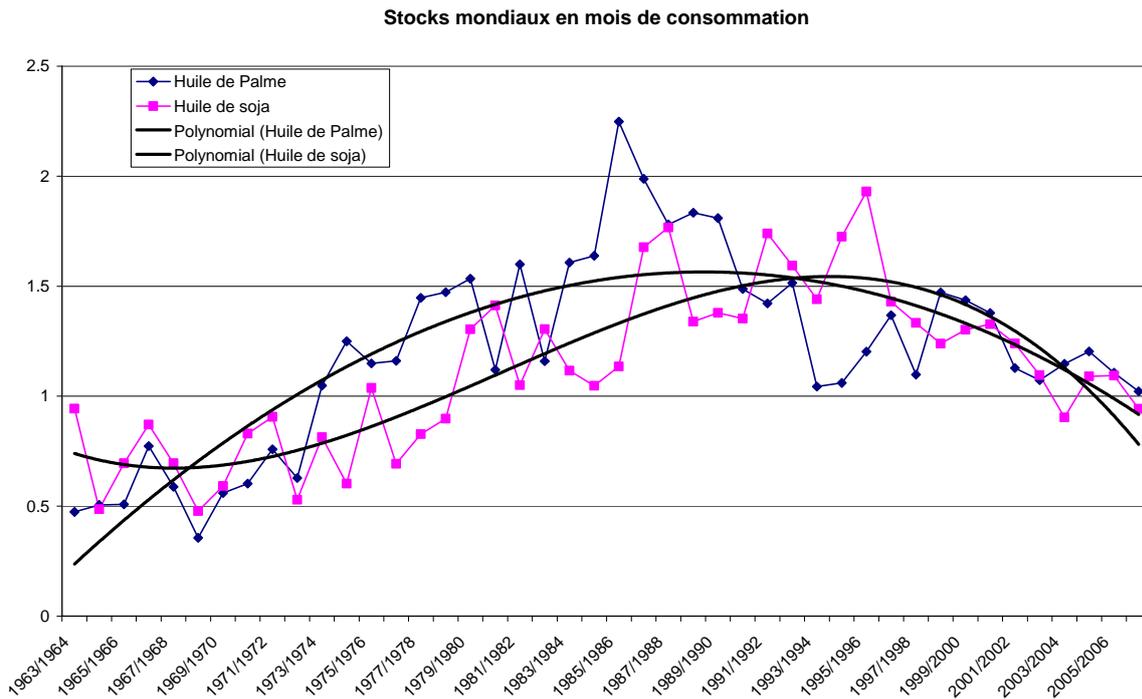
L'évolution des stocks mondiaux de riz peut être rapprochée de celle des stocks d'huile de palme et de soja (figure n°9). Pour ces trois produits, des stocks mondiaux d'une certaine ampleur semblent s'être constitués pour la première fois à partir de la deuxième moitié des années 1970 (alors qu'un précédent avait existé à la fin 1950-débuts 1960 pour le blé et le maïs). Ils atteignent un point haut dans les années 1990 (ramené en mois de consommation les stocks de riz passent environ de 1 mois à 4 mois, ceux d'huiles de 0,5 à 2 mois). Puis, dans les années 2000, on constate une diminution progressive des stocks, cette fois pleinement en phase avec ce qui se passe pour le blé et le maïs (les stocks de riz redescendent à deux mois de consommation mondiale ; ceux d'huile à un moi

Figure n°9 : Stocks mondiaux de céréales en début de récolte



Source : d'après USDA

Figure n°10 : Stocks mondiaux d'huile de palme et de soja en début de récolte



Source : d'après USDA

1.2.4. – Plus aucun pays n'occupe la place de stockeur central du marché

La similitude de la période actuelle avec les années 1970 – et, dans le cas du blé et du maïs, des années 1990 avec le début des années 1960 – dissimule des transformations d'ampleur dans la répartition géographique des stocks mondiaux.

Sur les marchés du blé et du maïs, l'histoire peut se résumer par la substitution des Etats-Unis par la Chine comme "stockeur central" du marché, c'est-à-dire à la fois comme principal accumulateur de stocks puis comme principal "responsable" de leur diminution. Toutefois, la phase d'accumulation des stocks qui perdure de 1977 à 2000 peut être subdivisée, tant pour le blé que pour le maïs, en deux sous périodes. Durant une première sous-période, les Etats-Unis semblent tenter de revenir à leur rôle historique de stockeur central du marché. Ce mouvement est particulièrement visible pour le maïs. Cette "tentation" est pourtant très vite abandonnée (abandon à mettre en relation avec la réforme de la politique agricole américaine et les avancés des négociations de l'Uruguay Round) tandis que les stocks américains descendent à des niveaux très bas (équivalent à ceux de l'UE dans le cas du blé). S'ouvre alors la deuxième sous-période durant laquelle la Chine s'impose comme LE pays stockeur du marché. De 1996 à 2000, le pays détient 50% des stocks mondiaux de blé et entre 60 et 70% des stocks de maïs !

A partir de 2000, les stocks chinois vont toutefois rapidement diminuer sous l'effet des déficits de production répétés. Les excédents de blé et de maïs accumulés depuis la fin des années 1980 sont "consommés" en quatre récoltes. La baisse des stocks mondiaux qui démarre aux alentours de 2000 est ainsi largement imputable à l'évolution des stocks chinois.

Encadré n°1 : Le rôle controversé de la spéculation²

Nombreux ont été les observateurs à dénoncer le rôle de la spéculation dans la flambée des prix des produits alimentaires. Il a ainsi souvent été dit qu'un regain de spéculation avait été provoqué par les débuts de la crise financière. Selon ces analyses, le déclenchement de la crise des *subprimes* à l'été 2007 aurait provoqué un déplacement massif de capitaux vers les marchés à terme de matières premières considérés comme valeurs refuge. La réalité semble toutefois plus compliquée et plus paradoxale. En effet, il y a bien eu au cours des dernières années une augmentation très sensible de l'activité spéculative sur les marchés à terme. Ce développement de la spéculation a été alimenté en particulier par l'apparition, sur les marchés, de nouveaux opérateurs appelés « investisseurs sur indices » ou « fonds indiciels ». Ces opérateurs achètent des indices composés d'un panier de matières premières proposées. Les deux principaux indices sont le Standard & Poor's Goldman Sachs Commodity Index (S&P GSCI) et le Dow Jones-AIG Index (DJ-AIG). Ces nouveaux « produits » ont eu un effet massif sur le nombre de contrat échangé sur les marchés à terme. Sur celui du blé à Chicago, le nombre de contrat échangé a été multiplié par 5 entre début 1998 et début 2008. De ce fait, entre ces dates, la part des positions utilisées en couverture d'une activité réelle est passée de 67% à 14%. Ce dernier chiffre montre bien l'ampleur qu'a pris l'activité spéculative sur le marché à terme du blé et la place minoritaire qu'occupe désormais les contrats échangés des opérateurs commerciaux (négociant, coopérative, industriels) cherchant à se prémunir du risque prix.

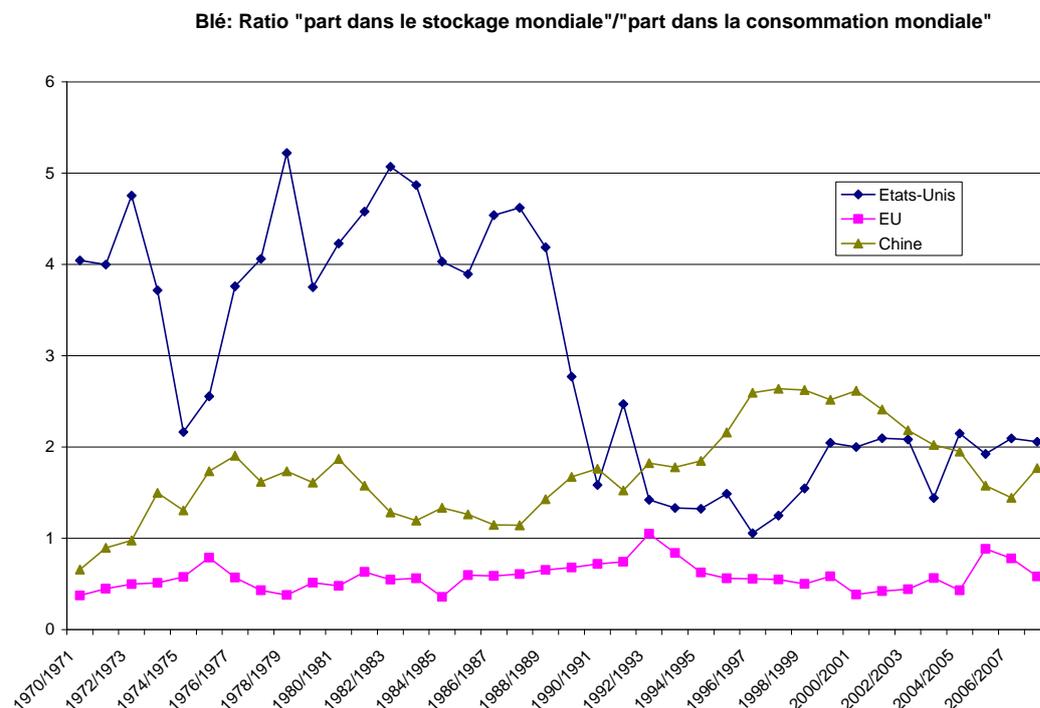
La spéculation, par son importance, a donc pu effectivement contribuer à amplifier la hausse. Néanmoins, cette importance n'est pas propre à la période de flambée. Les données de la *Commodity Future Trading Commission* des Etats-Unis (CFTC) montrent clairement que l'explosion du volume de positions spéculatives – en particulier liés au développement des commodity index – a eu lieu bien avant 2008, plus spécifiquement dans le cas du blé, entre début 2004 et mi-2006. Ces données invalident ainsi l'idée que le développement de la spéculation est le résultat d'un déplacement des capitaux confrontés à la crise des *subprimes*.

1.3. – A la recherche de solutions

Il est très peu probable que le marché retrouve une certaine stabilité en l'absence de stocks importants. La question de la prise en charge – physique et surtout financière – de ces stocks est donc une question centrale pour l'avenir des marchés alimentaires. Historiquement, des stocks importants ont existé sur le marché quand UN pays en assumait le coût pour des raisons domestiques. Cela a été le cas, pour les céréales, avec successivement l'accumulation de stocks aux Etats-Unis puis en Chine. C'est aussi le rôle qu'a joué un long moment le Brésil sur le marché du café. La gestion des stocks mondiaux pose en effet un problème typique d'action collective en situation de bien commun. L'attitude "naturelle" de chaque pays est de laisser aux autres le soin de s'en occuper. Telle a été, par exemple, le comportement de l'Union Européenne. Comme le montre la figure 11, durant les 35 dernières années, la part de l'UE de le stockage mondiale de blé a toujours été (à l'exception d'une année !) inférieur à sa part dans la consommation mondiale.

² Ces éléments d'analyse sont notamment issus de synthèses réalisées par Frederic Courleux du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Bureau de la Prospective, de la Stratégie et de l'Intelligence Economique.

Figure n° 11 : Ratio « part dans le stockage mondial de blé »/ « part dans la consommation mondiale de blé »



Source : d'après USDA

Quelles solutions sont dès lors envisageables pour traiter ce problème d'action collective ?

Notons tout d'abord, que pour l'heure, il est très peu probable que soit mis en place un stock régulateur international sur le modèle de ce qui pu exister dans les années 1970-1980 pour des produits comme le cacao ou le caoutchouc. Alors que leur critique théorique était déjà solidement construite par les économistes (voir par exemple Newbery and Stiglitz, 1981) leurs faillites retentissantes, au cours des années 1980-1990 (voir Gilbert, 1996), ont laissé chez tous les opérateurs publics et privés des marchés internationaux un souvenir qui n'est pas près de s'éteindre.

Actuellement, trois propositions sont débattues dans les enceintes internationales. Elles ont été sommairement présentées dans une note récente cosignée par Joachim von Braun et Justin Lin respectivement directeur de l'*International Food Policy Research Policy Institute* (IFPRI) et *chief economist* de la Banque Mondiale (von Braun, Lin et al., 2009).

La première proposition porte sur la constitution d'un stock d'urgence de taille limitée : 300 à 500 000 tonnes ce qui représente environ 5% des flux d'aide alimentaire. Ce stock serait approvisionné par les grands pays producteurs de céréales et financé par un club de pays volontaires. Il serait pré-positionné dans les pays en développement et géré par le Programme Alimentaire Mondial (PAM).

La seconde proposition est nettement plus ambitieuse. Elle prévoit la mise en place une coordination internationale permettant de constituer une réserve alimentaire mondiale mais décentralisée. Cette réserve reposerait sur un accord négociée dans le cadre des Nations Unies par lequel, tous les pays signataires s'engageraient à posséder un certain volume de stock public en plus des stocks gérés par le secteur privé dans le cadre de ses activités courantes.

Enfin la troisième proposition s'inscrit clairement dans l'air du temps. Elle consiste en la création d'une « réserve virtuelle », prenant concrètement la forme d'un engagement, de la part des pays participants, à fournir, si nécessaire, des ressources financières pour intervenir sur les marchés à terme. Prenant comme point de départ la corrélation étroite existant entre les prix sur les marchés physiques et les prix sur les marchés à terme, l'intervention viserait à «casser » une hausse jugée « anormale » en vendant, sur les marchés à terme, des contrats de fourniture à différents termes jusqu'à ce que les prix reviennent dans une fourchette de prix raisonnable. Les premières estimations relatives aux ressources financières nécessaires à asseoir la crédibilité d'un tel mécanisme tournent autour de 15 milliards de dollars, un montant permettant de couvrir 30 à 50% des échanges courants de céréales. Au regard du débat actuel de politique économique, cette dernière proposition possède deux qualités majeures :

- elle n'implique pas d'intervention sur les marchés de produit ;
- elle paraît très efficiente en terme financier du fait de la possibilité sur les marchés à terme de n'engager qu'une fraction de la valeur des contrats.

Si la première proposition ne prête guère à discussion, il n'en est pas de même pour les deux autres. En effet, tant la mise en place d'une coordination de stocks publics que la création d'une réserve virtuelle pose des questions essentielles qui demeurent actuellement sans réponse :

- quel doit être le volume de stocks détenu par ses réserves publiques ?
- à quel niveau de prix doivent être mobilisées les stocks publics ?
- à quel niveau de prix faut-il commencer à vendre sur les marchés à terme ?
- à partir de quand faut-il racheter ?

La principale difficulté technique de ces propositions réside dans la capacité à déterminer la fourchette de prix devant guider les interventions sur les marchés physiques (déstockage des réserves publiques) ou sur les marchés à terme (vente de contrat). En fait, tous les accords de produits des années 1970 et 1980 se sont heurtés à ce problème. Comment déterminer les prix minimum et maximum sensés commander les opérations de vente et d'achat ? Certes la proposition suggère la création d'une *high-level technical commission* voire d'une *global intelligence unit*. Il n'est pas sur que cela suffise. L'accord sur le cacao incluait la création d'un modèle économétrique permettant d'estimer le prix d'équilibre à long terme du marché. Ce modèle existe. Il n'a pas empêché l'accord de faire faillite. Même si d'énormes progrès ont été accomplis ces dernières années dans les techniques de modélisations, la capacité des économistes à prédire les prix demeure extrêmement faible. La période actuelle en témoigne cruellement.

Conclusion

Absence de pays jouant le rôle de stockeur central ; faible probabilité, en ces temps de crises financières, de voir signer un accord international ; s'il était malgré tout signé, grand risque qu'il connaisse le même destin que ces prédécesseurs des années 1970 ; et finalement, pour assombrir un peu plus ce tableau, variabilité accrue de la production mondiale sous l'effet du réchauffement climatique (GIEC, 2007) : l'instabilité devrait marquer durablement les prix internationaux des produits alimentaires.

Dans un tel contexte, quelles sont les réponses qui sont envisagées pour sécuriser les approvisionnements alimentaires ? Deux situations doivent être distinguées parmi les pays qui présentent une vulnérabilité alimentaire :

- la première est celle de pays "riches", développés ou en développement, soit agro-exportateurs mais craignant que la hausse des prix ne se traduise par une fuite de leur

production à l'étranger et une pénurie sur leur marché intérieur, soit des pays à production agricole insuffisante mais disposant de ressources financières importantes pour accéder à l'alimentation. Dans un cas comme dans l'autre, les réponses que l'on voit émerger se traduisent par un rééquilibrage entre le recours au marché international et d'autres solutions plus intégrées ou plus contrôlées.

- le second cas est celui de pays "pauvres", peu ou pas excédentaires, voire déficitaires et ne disposant que de ressources limitées pour accéder à l'alimentation. Là encore, la tendance est de moins laisser faire le marché et de chercher des modes de régulation.

2. - Les réponses des pays "riches" : une défiance vis-à-vis du marché international ?

Introduction :

Deux phénomènes, dont on mesure encore mal l'importance réelle mais qui ont fait l'objet d'une large médiatisation, semblent manifester une perte de la confiance dans le marché international de certains Etats et opérateurs : le premier phénomène est le rétablissement des barrières aux échanges internationaux de pays agro-exportateurs et le repli sur l'espace national ; le second est l'intégration verticale par l'achat de terres à l'étranger pour assurer l'approvisionnement alimentaire des pays acquéreurs.

2.1. - Le rétablissement des barrières aux échanges

Début 2008, alors que les prix s'envolaient sur les marchés internationaux une quinzaine de pays³, parmi lesquels de grands pays agro-exportateurs, ont pris des mesures de restriction des exportations. Celles-ci prenaient la forme soit d'interdictions pures et simples, soit de limitation des quantités, soit de taxations. Le but affiché de ces mesures était de contribuer ainsi à une limitation de la hausse des prix sur les marchés domestiques en limitant la "fuite" des céréales ou des oléagineux vers l'étranger et le maintien voire l'augmentation des quantités disponibles sur le marché.

Ces mesures ont été considérées par de nombreux observateurs comme un élément aggravant la hausse des prix. L'Ifpri a ainsi calculé que ces restrictions aux exportations étaient responsables de 30% de la hausse des prix (Von Braun et al., 2008). Ces mesures ont donc été largement condamnées par la communauté internationale, usant de tous les arguments classiques utilisés depuis la libéralisation sur les méfaits des barrières à l'échange. Au cours du second trimestre 2008, certains pays, notamment les pays arabes du Golfe, les Philippines ou le Bangladesh, grands importateurs de céréales, ont éprouvé des difficultés à acheter du riz et du blé auprès de leurs fournisseurs classiques, notamment l'Inde et le Vietnam, du fait des restrictions aux exportations que s'étaient imposés ces pays.

Après quelques mois de recul, ces mesures apparaissent n'avoir eu qu'un effet limité sur le commerce international. Au niveau mondial, les exportations de riz sont passées de 30,8 millions de tonnes en moyenne triennale 2005-08 à 29,3 millions de tonnes pour la campagne 2008-09 soit une diminution de 4,8%. Cette baisse est notamment imputable à l'Inde qui a réduit de 4,5 en moyenne 2005 à 2008 à 2,5 millions de tonnes ses exportations de "riz non basmati".

Concernant le blé, les exportations mondiales ont augmenté de 9 % en 2008-09 par rapport à la moyenne triennale 2005-08 malgré les baisses sensibles des exportations d'Argentine, de Chine et du Kazakhstan, baisses qui ont totalisé 10 millions de tonnes soit 8% des exportations mondiales. L'augmentation des exportations de l'Ukraine (+ 6,3 Mt), de l'Union Européenne (+ 5,5 Mt), de la Russie (+ 4,8 Mt) et de l'Australie (+ 3,2 Mt) ont largement compensé ces restrictions.

Si ces mesures n'ont donc eu qu'un impact limité dans le temps, il reste qu'elles sont redevenues politiquement défendables pour certains pays, après une période de libéralisation durant laquelle elles étaient devenues illégitimes. L'argument de protéger sa propre population

³ Argentine, Bangladesh, Bolivie, Cambodge, Chine, Égypte, Éthiopie, Inde, Kazakhstan, Malaisie, Pakistan, Russie, Tanzanie, Vietnam, Zambie

contre les risques d'une augmentation des prix a été suffisamment fort politiquement pour faire face aux critiques internationales ou aux tensions que ces blocages ont suscité en interne (cas de l'Argentine en proie alors à des grèves d'agriculteurs) ou avec les pays acheteurs (cas des Philippines ou du Bangladesh qui ont manifesté des difficultés à s'approvisionner auprès de leurs voisins).

Au-delà de la gestion des prix sur les marchés domestiques en pleine crise, cet argument de défense du protectionnisme au nom de la sécurité alimentaire a également servi aux pays émergents lors de la dernière conférence du cycle de Doha. L'Inde a ainsi pu prendre, aux yeux des Etats-Unis, la responsabilité de l'échec de la négociation de la dernière chance à Potsdam (Allemagne) fin juin 2008. Son principal argument a été que la survie de ses millions d'agriculteurs pauvres n'était pas négociable dans un contexte où la croissance de sa production alimentaire se ralentissait et où les prix des produits alimentaires étaient devenus élevés sur les marchés internationaux. La sécurité alimentaire a été jugée "trop vitale" et a justifié une position de rupture qu'aucun pays n'osait prendre jusqu'alors.

Enfin, ces mesures ont aussi contribué à créer un climat d'incertitude et à renforcer le sentiment que la dépendance vis-à-vis des importations était une position de faiblesse dans les relations internationales.

2.2. - L'intégration verticale par achats ou locations de terres à l'étranger

Depuis la crise des prix, la presse s'est faite écho de nombreuses prospections ou négociations de certains pays pour acquérir ou louer des terres dans d'autres pays. Au sein de ces initiatives doivent être distinguées d'une part les acquisitions de terres destinées à produire pour le pays acquéreur et contribuer ainsi à sa sécurité alimentaire et, d'autre part, les achats de terres plus spéculatifs ou destinés à sécuriser des placements financiers en période de crise financière. Dans le premier cas, ces initiatives sont le fait de gouvernements qui négocient soit directement avec d'autres gouvernements, soit, et c'est souvent le cas, avec ou par l'intermédiaire d'opérateurs privés.

Une compilation des annonces de ces achats ou location réalisés en octobre 2008 par l'ONG Grain (Grain, 2008) indiquait ainsi qu'une quinzaine de pays prospectaient ou avaient conclu de tels accords. Cette compilation, concernant uniquement le premier type d'acquisition pour la sécurité alimentaire, est résumée dans le tableau n° 5

Tableau n° 5

Synthèse des achats ou locations de terre pour l'approvisionnement alimentaire des acquéreurs mentionnés en 2008

Acquéreurs	Pays prospectés ou en négociation pour la cession de terres
<i>Pays arabes pétroliers</i>	
Arabie Saoudite	Brésil, Égypte, Ethiopie, Kazakhstan, Indonésie (1,6 M ha), Pakistan, Philippines, Sénégal, Soudan, Turquie, Ouganda, Ukraine
Bahreïn	Egypte, Irak, Soudan, Géorgie, Pakistan, Philippines, Thaïlande
Emirats Arabes Unis	Amérique du Sud, Australie, Cambodge, Croatie, Égypte, Érythrée, Kazakhstan, Inde, Maroc, Pakistan, Philippines, Sénégal, Soudan (378 000 ha), Syrie, Ukraine, Vietnam
Koweït	Birmanie, Cambodge, Egypte, Laos, Maroc, Ouganda, Soudan, Thaïlande, Yémen,
Pays du Golfe	États arabes, Brésil, Asie du Sud-Est, Afrique du Nord, Afrique subsaharienne, Somalie
Qatar	Australie, Cambodge, Indonésie, Pakistan, Soudan, Tadjikistan,

	Turquie, Vietnam
Asie	
Chine	Amérique du Sud, Australie (43 000 ha), Birmanie, Cameroun (10 000 ha), Cuba (5000 ha), Kazakhstan (7000 ha), Laos (705 000 ha), Mexique (1000 ha), Mozambique (10 000 colons chinois), Ouganda (4000 ha), Philippines (1,24 M ha), Russie (80 400 ha), Zimbabwe (101 000 ha)
Corée du sud	Argentine, Asie du Sud-Est, Cambodge, Indonésie (25 000 ha), Laos, Mongolie (270 000 ha), Russie, Soudan (690 000 ha)
Japon	Amérique du Sud, Asie du sud-est, Brésil, Chine, Egypte, Nouvelle Zélande, Etats-Unis (217 000 ha)
Inde	Afrique, Argentine, Australie, Brésil, Birmanie, Indonésie, Paraguay (10 000 ha), Uruguay,
Afrique du Nord et Moyen Orient	
Egypte	Ouganda (840 000 ha), Soudan (2 M t blé), Ukraine
Jordanie	Soudan
Lybie	Liberia (17 000 ha), Ukraine (247 000 ha)
Océan indien	
Maurice, Réunion, Comores, Seychelles	Madagascar, Mozambique, Tanzanie, Zambie

Source : Grain, 2008

La mise en place de productions dédiées à l'étranger prend plusieurs formes, allant de l'achat pur et simple de terres mises en exploitation pour exporter vers le pays propriétaire jusqu'à des projets "de développement" où, en accompagnement des acquisitions ou des locations de longue durée de terres, le pays investisseur s'engage à réaliser des infrastructures, à employer de la main d'œuvre locale, à former des agriculteurs, à laisser une partie de la production dans le pays. Pour les pays fournisseurs de terres, les avantages escomptés sont, outre les revenus tirés de la vente des terres, l'effet d'entraînement des investissements réalisés et des technologies implantées. Les modèles de production agricole, lorsqu'ils sont précisés, sont en effet généralement ceux de plantations mécanisées à fort degré d'intensification. Mis en contraste avec les performances jugées médiocre de l'agriculture paysanne traditionnelle, ces nouvelles exploitations sont souvent perçues par certains responsables politiques comme des moyens d'accélérer la modernisation de l'agriculture de leur pays et la mise en valeur, considérée meilleure, de leurs ressources.

Ces opérations ne sont pas sans poser problème. En investissant dans des terres localisées dans un pays plutôt qu'en recourant au marché international avec sa multiplicité de fournisseurs, les pays prennent le risque lié à la localisation. Ce risque est d'abord climatique et ce risque est attendu croissant pour les décennies à venir du fait du changement climatique. Les experts du GIEC considèrent aujourd'hui, selon leur classification, "probable" ou "très probable", que les accidents climatiques, inondations ou sécheresses se multiplieront et verront leur gravité accrue dans les prochaines années.

Le risque est ensuite politique. Acheter des terres à l'étranger suppose de pouvoir compter sur une protection durable des institutions et des gouvernements du pays d'accueil pour garantir de les mettre en valeur. L'annulation récente par le nouveau président Malgache du fameux contrat de cession de 1,3 millions d'ha à la société coréenne Daewoo montre qu'il est difficile pour un gouvernement de résister à une pression populaire considérant la vente de terres à une

compagnie étrangère comme un renoncement à sa souveraineté⁴. A fortiori si la pression foncière rend ces terres convoitées par la population locale, défendre les étrangers contre la population locale est une position politique difficile à tenir. A moins de pouvoir disposer de sa propre armée en territoire étranger pour protéger ses terres, comment se garantir en cas de pression populaire de continuer à y avoir accès. S'il est possible de protéger une mine ou une usine, il devient plus difficile de le faire pour une exploitation de centaines de milliers d'hectares⁵. Réduire ce risque politique suppose d'accompagner les achats de terres d'investissements suffisamment utiles pour le pays d'accueil pour qu'il y trouve un intérêt durable : recrutement d'une main d'œuvre abondante, construction d'infrastructures, etc. Or les modèles de production agricole prévus pour la mise en valeur des terres acquises à l'étranger sont, lorsqu'ils sont précisés, plutôt intensifs et basés sur une mécanisation du travail. Ils laissent de ce fait craindre un effet limité sur la création d'emplois.

Se prémunir de ces risques localisés signifie donc, pour les pays à la recherche de terres, de répartir ces risques en diversifiant leurs investissements dans diverses zones agro-climatiques et divers pays.

Les tenants de la libéralisation du commerce des produits alimentaires ont toujours vanté l'intérêt de mutualiser les risques climatiques inhérents à l'agriculture en multipliant les sources possibles d'approvisionnement. L'extension du marché mondial devait rendre les prix toujours plus stables, la défaillance de la production d'un pays pouvant être compensée par les performances d'un autre dans une autre région. C'est déjà la pratique d'un approvisionnement en blé diversifié de la Hollande ou de Gênes que vantait le personnage du Chevalier dans les célèbres "Dialogues sur le commerce des bleds" de l'Abée Galiani en 1770. La crise des prix semble avoir remis en cause cette confiance dans le marché international pour assurer cette stabilité. Se traduisant par une fragmentation du marché mondial, le rétablissement des barrières à l'échange ou l'intégration verticale risquent-ils de réduire les échanges « ouverts » et d'accentuer l'instabilité des prix sur les marchés internationaux ? C'est ce que l'on peut craindre si l'on considère qu'un marché est d'autant plus instable qu'il est restreint. Mais la crise des prix montre au contraire que plusieurs décennies de mondialisation et de libéralisation du commerce n'auront pas permis de l'éviter.

Au pire donc, l'instabilité des prix devrait être accentuée par ces mesures de replis. Elle devrait redevenir par conséquent un élément déterminant des politiques de sécurité alimentaire, en particulier pour des pays plus pauvres.

⁴ Le gouvernement malgache du Président Ravalomanana avait négocié fin 2008 avec la Sté Daewoo un contrat de location de terres pour une durée de 99 ans afin d'y produire du maïs et de l'huile de palme. Cette cession avait été fortement contestée lors des manifestations anti-gouvernementales de début 2009 qui ont conduit à la chute du gouvernement.

⁵ Voir les analyses de Le Billon (2001, 2003) à propos des différents types de conflits violents générés par les différents types de ressources naturelles.

3. - Les enjeux et réponses possibles pour les pays pauvres

Introduction

La flambée des prix de 2008 a touché, on le sait, un grand nombre de pays dans le monde où se sont multipliées, en quelques semaines, des dizaines d'émeutes. Leur simultanéité est un phénomène nouveau, notamment lié à la facilité des relais médiatiques qu'autorisent aujourd'hui la retransmission télévisuelle quasi-instantanée et la circulation très rapide sur internet d'une multitude de vidéos d'amateurs prises avec les caméras de téléphones portables. Après les émeutes de Port au Prince en Haïti qui ont conduit à la chute du gouvernement, une telle réaction en chaîne a fait craindre à certains observateurs une déstabilisation mondiale. Désormais, dans un monde plus que jamais interconnecté, une instabilité politique locale liée à un phénomène global apparaît comporter le risque d'un effet d'entraînement plus large.

La hausse des prix des produits alimentaire a toutefois rarement été la seule cause du déclenchement des manifestations. La flambée des prix du pétrole a également été dénoncée par les manifestants, s'ajoutant le plus souvent à un contexte de précarité économique persistante, en particulier en ville, et d'instabilité politique ou de conflits sociaux. Cela dit, les pays dans lesquels l'alimentation des citoyens repose, même en partie, sur certains aliments importés, ont largement souffert, plus ou moins bruyamment d'ailleurs, de la flambée des prix. C'est en particulier le cas des pays d'Afrique où, l'augmentation de la production agricole depuis le milieu des années 80, la situation alimentaire reste fragile pour une large part de la population. Les importations de céréales, d'huile ou de lait en poudre pèsent dans la facture alimentaire urbaine. Pour les populations pauvres dont la part de l'alimentation dans le budget dépasse 50% et qui ont épuisé leurs moyens d'adaptation aux fluctuations, la moindre hausse des prix peut avoir des conséquences dramatiques comme cela a été montré lors de la crise alimentaire du Niger en 2005 (Michiels & Egg, 2007). Ainsi, d'après la FAO, sur les 34 pays pour lesquels une hausse des produits alimentaires pouvait aggraver leur insécurité alimentaire, 26 étaient en Afrique sub-saharienne en 2008 (FAO, 2008). La vulnérabilité de ces populations, la croissance démographique et l'urbanisation qui restent rapides font malheureusement craindre le maintien d'un risque élevé de crises sur le continent africain. C'est ce qui justifie que la présente analyse s'y penche plus particulièrement.

Si l'environnement économique et politique mondial futur se caractérise par une instabilité persistante, comment les pays les plus vulnérables comme ceux d'Afrique, peuvent ils gérer un tel risque ? Certains observateurs insistent sur le rôle des prix internationaux pour stabiliser les prix alimentaires aux consommateurs, y compris ceux des produits domestiques. Comme nous le montrons dans un premier temps, les analyses réalisées sur des séries longues de prix en Afrique révèlent pourtant une relative déconnexion entre les variations des prix importés et domestiques. Ces analyses concluent à une instabilité des prix alimentaires domestiques relativement endogène. Dans une seconde partie sont examinées d'autres mesures possibles de stabilisation, en particulier par l'extension dans l'espace et dans le temps des échanges et par les stratégies de diversification alimentaire.

3.1. - Recourir au marché international pour stabiliser les prix aux consommateurs

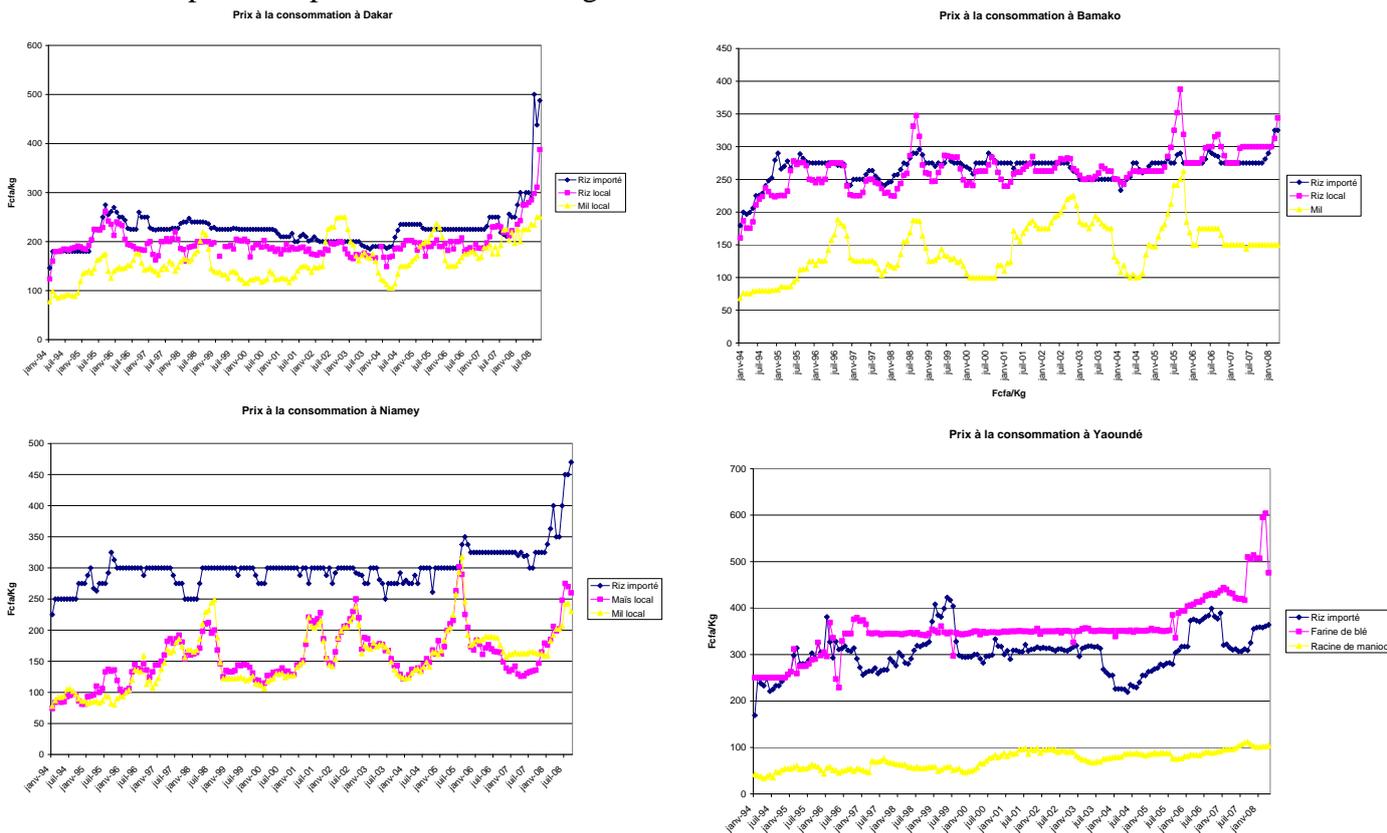
Le recours au marché international a été considéré depuis les années 80 comme un moyen de sécuriser les approvisionnements alimentaires. L'extension de ce marché devait constituer une

source de stabilité, en particulier pour les marchés agricoles structurellement soumis aux aléas climatiques. L'augmentation du nombre des offreurs et leur diversification géofigure devait garantir une plus grande capacité de faire face aux défaillances de certains fournisseurs en cas d'accident climatique. Cette confiance dans le marché international a été renforcée au fur et à mesure que les prix restaient relativement stables, c'est-à-dire pendant un peu plus de vingt ans. Au-delà d'un rôle de sécurisation des approvisionnements pour combler des déficits et lisser les disponibilités, le recours aux importations a été considéré comme un moyen de stabiliser l'ensemble des prix des produits de base, les prix des produits importés fonctionnant comme des prix directeurs.

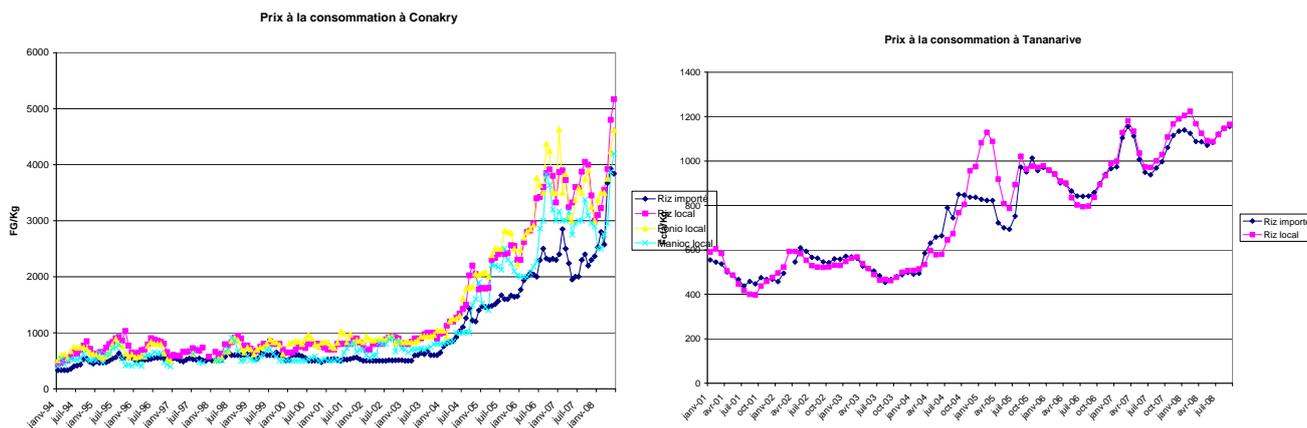
Qu'en est-il dans les faits, en particulier dans le cas des pays africains qui ont recouru de façon croissante depuis les années 80 à des importations de céréales (en particulier de riz et, dans une moindre mesure de blé) pour compléter leurs productions alimentaires ?

Une analyse des prix mensuels aux consommateurs des principaux produits amyliacés locaux et importés a été faite sur la période de début 1994 à début 2008, soit environ 170 observations temporelles par série⁶. La période débute après la dévaluation du FCFA et se termine au point culminant de la hausse des prix internationaux de 2008. Les relevés de prix ont été faits par les Systèmes d'Information sur les Marchés (SIM) dans les capitales du Niger, du Mali et du Sénégal en zone sahélienne, de la Guinée et du Cameroun en zone plus humide, et de Madagascar.

Dans tous les cas, il s'agit de prix de vente aux consommateurs. Les courbes de ces prix sont présentées dans les figures 12 à 17.



⁶ Etude réalisée dans le cadre d'un partenariat avec la Fondation Farm. Voir Daviron et al. (2008)



A vue d'œil, le premier constat que l'on peut faire est qu'entre début 1994 et début 2007, les prix des céréales importées vendues sur les marchés urbains sont en général plus stables que ceux des produits locaux. Ils sont également plus stables que les prix sur les marchés internationaux, les commerçants ne reportant pas sur le prix de vente toutes les variations des prix auxquels ils achètent leurs céréales. La comparaison des coefficients de variation de ces séries sur cette période "stable" (Tableau n° 6) confirme ce résultat.

Tableau n° 6 : Coefficient de variation des prix des produits importés et des produits « locaux » dans différentes capitales, Janvier 1994/Mars 2007

PAYS	PRODUITS	Prix moyens	Coefficients de variation
Yaoundé	Riz importé	300	15%
	Farine de blé importé	343	13%
	Racine de manioc locale	70	25%
Bamako	Riz importé	268	7%
	Riz local	264	12%
	Mil local	143	28%
Niamey	Riz importé	293	7%
	Maïs local	154	26%
	Mil local	152	30%
Dakar	Riz importé	218	10%
	Mil local	154	24%
Conakry	Riz importé	812	69%
	Riz local	1181	73%
	Fonio local	1246	75%
	Manioc local	971	78%
Tananarive*	Riz importé	760	28%
	Riz local	774	32%

(*) Réduit à la période Janvier 2001-Mars 2007

Une analyse économétrique des séries temporelles (test de causalité de Granger, modèle à correction d'erreur VECM pour les séries co-intégrées, modèles vectoriels auto-régressifs VAR pour les séries sans co-intégration et stationnarisées, et fonctions de réponses impulsionnelles) a permis d'identifier s'il existe ou non des relations entre les séries de prix de produits importés et de produits locaux⁷.

Ces analyses montrent, sur la période de 1994 à 2007, qu'il n'y a pas d'influence des prix du riz importé sur ceux des céréales sèches (mil, sorgho, maïs). Bien qu'il s'agisse de céréales de base dans tous les cas, riz et céréales sèches sont en fait peu substituables. Elles sont utilisées à des repas différents et/ou par des populations différentes : sauf dans les zones de sa production, le riz est d'avantage consommé en ville qu'en zones rurales. Les marchés sont donc relativement segmentés. L'instabilité des prix des céréales sèches apparaît donc largement endogène avec une très forte connexion entre les prix à la production et les prix à la consommation.

On constate par contre une influence, d'intensité variable selon les pays, des variations de prix du riz importé sur le prix du riz local. Sur ce marché du riz, il existe des différences de qualité selon les origines qui expliquent que cette influence soit partielle. Le riz local est préféré dans les régions de tradition rizicole mais le riz importé s'y substitue plus facilement dans les zones urbaines. Les deux produits sont donc substituables, mais en partie seulement.

Rappelons que ce constat concerne une période durant laquelle les prix internationaux ont été remarquablement stables. Le même type d'analyse portant cette fois sur la période plus récente de flambée des prix depuis fin 2007 ne permet pas de conclure avec certitude compte tenu du peu de recul dont on dispose : la série de données est trop courte. Mais, elle semble montrer que l'ampleur de la hausse des prix internationaux a sans doute modifié la situation et que le riz importé n'offrirait plus aux consommateurs ce pôle de stabilité qu'il a offert durant les 15 années précédentes.

Dans certains pays, et malgré une bonne production alimentaire en 2008-09, on constate une hausse des prix généralisée y compris des céréales locales. Aucun élément factuel n'est disponible pour expliquer cette hausse des prix malgré une augmentation de la production de 15 à 20 % en Afrique de l'Ouest par rapport à la campagne précédente. Certains observateurs avancent que tant les paysans, les commerçants que les offices publics de certains pays, le Nigeria notamment, constituent des stocks pour se prémunir de futurs aléas redoutés. Une croyance répandue considère en effet qu'une bonne année de récolte est toujours suivie d'une ou deux années de mauvaises récoltes. Elle pousserait les paysans et les commerçants à stocker. Une autre hypothèse avancée est que la forte hausse du prix du riz et du blé importés a dépassé un seuil, provoquant des changements de structure des régimes alimentaires et non plus de simples ajustements au sein d'une structure. Ces changements se traduisent par un report des consommations de ces produits importés sur des produits locaux - mil, sorgho, maïs ou manioc - provoquant une forte demande sur les marchés.

Ainsi la relative stabilité dont ont bénéficiés les prix des céréales sur les marchés internationaux a autorisé une forte stabilité du prix du riz importé pour les consommateurs urbains et un effet de sécurisation de leur base alimentaire, en particulier en milieu urbain. C'est le cas, parmi les pays étudiés, du Sénégal, du Mali, de la Guinée et de Madagascar. L'augmentation générale des prix et la fin de la stabilité qu'elle annonce remet en cause ce système. Si les consommateurs ne peuvent plus s'appuyer sur un produit de base pour assurer le socle de leur sécurité alimentaire, il faut alors craindre de nouvelles crises alimentaires.

⁷ Ces analyses ont été réalisées par Véronique Meuriot, Cirad, UMR Moisa et Magali Aubert, Inra, UMR Moisa et sont présentées plus en détail dans le rapport réalisé pour la Fondation FARM en décembre 2008.

Dans tous les cas il y a donc un enjeu important à stabiliser les prix des aliments, au moins pour éviter de trop fortes fluctuations. Quels sont, par conséquent, les mécanismes envisageables pour réduire cette instabilité ou en atténuer les effets ?

3.2. - Stabiliser les prix ou réduire les effets de leur instabilité : quelle intervention publique ?⁸

On peut distinguer plusieurs modalités de gestion de l'instabilité des prix selon d'une part l'objectif poursuivi - stabiliser les prix ou réduire les effets de l'instabilité - et d'autre part le mode de gouvernance - gouvernance à dominante privée ou publique. En croisant ces deux dimensions, on arrive aux quatre catégories suivantes :

Objectif Gouvernance	Stabiliser les prix	Réduire les effets de l'instabilité
à dominante privée	Catégorie A : Instruments visant à faciliter les arbitrages spatiaux et temporels	Catégorie B : Instruments visant à lisser l'effet de la variabilité des prix sur les revenus et la consommation
à dominante publique	Catégorie C : Instruments visant à maintenir le prix dans une fourchette donnée	Catégorie D : Instrument visant à transférer des ressources vers les ménages

Précisons d'abord que la gouvernance privée inclut aussi les dispositifs « informels » (coordination des commerçants). Précisons aussi que la réduction des effets de l'instabilité des prix peut se faire *ex ante* (par une réduction de l'exposition au risque) ou *ex post* c'est-à-dire une fois qu'une hausse ou une baisse de prix s'est produite. Des exemples de réduction *ex ante* sont le recours à l'autoconsommation, la diversification ou l'assurance contre le risque-prix (par exemple sur des marchés à terme ou sur des marchés d'option). Des exemples de réduction *ex post* sont l'aide alimentaire ou les chantiers à haute intensité de main d'œuvre pour fournir des revenus aux plus vulnérables.

Bien entendu, ces catégories ne sont pas « étanches » : certains instruments peuvent appartenir à plusieurs « cases » du tableau. Prenons l'exemple des marchés à terme. Il s'agit d'un dispositif à gouvernance privée dont l'objectif principal est de permettre aux opérateurs de s'assurer contre le risque-prix. Il relève donc a priori de la catégorie B. Cependant, on sait que les marchés à terme ont aussi potentiellement un effet sur l'instabilité des prix dont le sens fait d'ailleurs l'objet de controverses. Certains mettent en avant un effet stabilisateur (Anderson 1992), d'autre un effet déstabilisateur (Von Braun et Torreo, 2008), tandis que pour d'autres, l'effet sur l'instabilité des prix dépend des activités qui se développent grâce à la réduction des risques induite par les marchés à terme (Newberry, 1987). Quoi qu'il en soit, si les marchés à terme ont un effet sur l'instabilité des prix, ils entrent aussi dans la catégorie A. En outre, si les marchés à terme sont utilisés (Dana et al. 2006) ou pris comme cibles (Von Braun

⁸ Plusieurs éléments des analyses de ce paragraphe sont issus d'une étude en cours en 2009 sur les instruments de gestion de l'instabilité des prix alimentaires réalisée par le Cirad pour le compte de l'Agence Française de Développement et du Ministère français des Affaires Etrangères et Européennes.

et Torreo, 2008) pour des interventions stabilisatrices, alors ils relèvent aussi de la catégorie C.

Le fait de mettre en avant le rôle des instruments à gouvernance privée n'implique pas le retrait des acteurs publics. Ces instruments peuvent aussi nécessiter un « coup de pouce » des acteurs publics (Etats ou bailleurs), soit lors de leur mise en place, soit de manière permanente.

D'un point de vue théorique, il existe un argument de poids contre l'intervention publique pour stabiliser les prix. Si la stabilisation est rentable pourquoi n'est-elle pas spontanément mise en œuvre par les opérateurs privés ? En principe, ceux-ci devraient réaliser des arbitrages dans le temps et l'espace qui devraient conduire à des prix relativement stables.

Une première réponse à cette objection a été donnée par Newberry et Stiglitz (1981). C'est l'imperfection de l'information et l'absence ou le dysfonctionnement de certains marchés (crédit, assurance) qui explique l'inefficience des marchés agricoles et l'instabilité des prix.

Certains économistes ont répondu à cette objection qu'il est possible de résoudre ces imperfections de marché en poussant encore plus loin la libéralisation (Jaynes et al., 2002). Si l'Etat fournit les biens publics nécessaires (diffusion d'informations sur les prévisions de prix et de récolte) et s'engage à ne pas intervenir pour ne pas perturber le marché, alors les pratiques des acteurs privés (stockage, importations, exportations) devraient suffire à stabiliser les prix. Le problème du crédit pourrait être résolu par le développement de système de warrantage (Coulter et Onumah, 2002) comme c'est déjà le cas en Afrique de l'Est et en Afrique Australe. En bref, le problème de l'instabilité des prix pourrait être résolu en recourant aux instruments de la catégorie de la catégorie A plutôt qu'à ceux de la catégorie C.

D'autres sont cependant moins optimistes sur la capacité du marché à résoudre seul le problème de l'instabilité des prix (Poulton et al., 2006). En effet, si les systèmes de warrantage sont assez performants pour résoudre le problème de l'instabilité intra-annuelle (en permettant aux producteurs d'attendre pour vendre leur récolte), ils ont beaucoup plus de mal avec l'instabilité interannuelle (qui est beaucoup plus forte et implique des coûts de stockage plus élevés).

Un autre argument à l'encontre des interventions publiques de stabilisation porte sur l'existence d'instruments d'assurance ou de crédit permettant aux ménages de lisser leurs revenus et leur consommation (catégorie B). De ce fait, l'instabilité des prix se traduirait par une instabilité très amortie des revenus et de la consommation. La prise en compte de ce phénomène conduit à revoir à la baisse les bénéfices à attendre de la stabilisation des prix (Newberry et Stiglitz, 1981). Là encore, l'argument n'est pas définitif si on considère le faible accès des producteurs et consommateurs africains aux instruments de la catégorie B.

Coulter (2005) reconnaît que la stabilisation des prix par des interventions publiques est pertinente en théorie, surtout pour les pays enclavés (ceux pour lesquels il y a un écart important entre le prix de parité à l'importation et à l'exportation du fait des coûts de transport élevés). Cependant, il souligne qu'en pratique ce type d'intervention soulève des problèmes particuliers. En premier lieu, il convient de prendre en compte les défaillances de l'Etat (*state failures*) : il n'y a aucune raison pour que les décideurs publics soient toujours des personnes totalement désintéressées, préoccupées seulement par le souci de l'intérêt général. Leurs décisions concernant les différents paramètres de l'intervention (fixation de la fourchette de prix, du montant des quotas, des niveaux de taxes ou de subvention, du montant de l'aide alimentaire à distribuer etc.) peuvent donc être infléchies par l'action de groupes d'intérêt ou même simplement par une vision électoraliste. Par le passé, ceci a souvent donné des politiques visant à garantir l'uniformité des prix sur tout le territoire, à favoriser les

consommateurs urbains (le fameux « biais urbain ») ou à taxer les producteurs. Il existe de nombreux exemples de distributions excessives d'aide alimentaire ayant mis les producteurs en grande difficulté comme cela a été le cas au Malawi en 2001-2002 (Coulter, 2005).

En second lieu, il faut aussi questionner la capacité des Etats à mettre en œuvre leurs politiques d'une manière effective. Par exemple, on sait que les politiques de contrôle des flux aux frontières (interdiction d'importer ou d'exporter, quotas, taxation ou subvention ...) sont très difficiles à mettre en œuvre en Afrique de l'Ouest, notamment pour ce qui concerne le commerce régional (Coste et al., 2001, Staatz et al., 2008).

Enfin et surtout, l'intervention publique peut générer des effets d'éviction. Par exemple, la menace d'une intervention publique pendant la période de soudure (vente d'une partie du stock public, subvention des importations, interdiction d'exporter, distribution d'aide alimentaire etc.) peut conduire les acteurs privés à stocker moins (*overhang*). Alors, une politique de stabilisation publique ne fait que se substituer à des stratégies de stabilisation privées. L'argument classique pour réduire cet effet d'éviction consiste à recommander la prévisibilité et la transparence des interventions publiques. L'intervention publique devrait ainsi suivre un certain nombre de règles stables connues de tous. La question de l'effet d'éviction fait cependant débat. Certains ont en effet argumenté qu'en Afrique (et plus généralement dans les PED) un engagement de l'Etat à ne pas intervenir n'est pas crédible (Poulton et al., 2006). En cas de forte hausse ou baisse du prix des grains, la pression sociale sera telle que l'Etat sera contraint d'intervenir. Ceci étant anticipé par les opérateurs privés, ils auront tendance à se méfier et à réduire leurs stocks. Pour l'Etat, la meilleure manière de réduire l'effet d'éviction ne serait donc pas de s'engager à ne pas intervenir, mais de prendre l'engagement de n'intervenir qu'en suivant certaines règles stables et connues de tous.

Ces différents problèmes se posent pour tous les instruments d'intervention publique, mais ils sont plus importants pour certains que pour d'autres. Ils doivent donc être pris en compte dans l'évaluation comparée des différents instruments.

Enfin, sur le plan empirique, certains travaux concernant des expériences malgaches et asiatiques ont montré que des programmes de stabilisation bien menés peuvent réduire significativement l'instabilité des prix (Barrett, 1997 ; Timmer, 1997 ; Dawe, 2001 ; Hazell et al., 2005). Ce sont donc plusieurs moyens de stabilisation des prix qui sont présentés et discuté ci-après.

3.3. - Les instruments de la stabilisation des prix

3.3.1. - La stabilisation des prix des produits importés par le jeu sur les droits de douane

Presque tous les pays africains qui continuaient de taxer certaines importations jusqu'en fin 2007, ont allégé ou levé totalement les droits de douane, généralement pour le riz, le blé, le lait en poudre et l'huile. Même si les droits de douane des pays de l'UEMOA étaient parmi les plus faibles de l'Afrique de l'Ouest, les mesures représentent un effort financier considérable, estimé entre 290 et 580 milliards de FCFA (soit entre 440 et 885 millions d'euros) pour les seuls huit pays de l'UEMOA (Soulé & Blein, 2008). Dans la plupart des pays, des négociations ont été menées avec les commerçants pour fixer des limites de prix de vente et un renforcement du contrôle des prix a été effectué sur les marchés pour tenter de faire respecter les engagements pris⁹. De fait, dans les pays étudiés, si on a enregistré une forte

⁹ L'expérience montre cependant comme au Cameroun par exemple où le gouvernement avait abaissé ses droits de douane de 5%, que les commerçants importateurs de céréales, souvent en situation d'oligopoles, ne reportent pas forcément cette baisse sur les prix à la consommation (Staatz, 2008).

croissance des prix des produits importés, celle-ci est d'une moindre ampleur que celle des prix internationaux (Tableau n° 7)

Tableau n° 7 : Pourcentage de hausse des prix internationaux et des prix à la consommation du riz importé depuis avril 2007

	% de hausse
<i>Prix international 25% CAF en FCFA (avril 08)</i>	124%
Prix consommation Yaoundé (déc 08)	45%
Prix consommation Bamako (fév 09)	24%
Prix consommation Niamey (mars 09)	29%
<i>Prix international AI CAF (brisure) en FCFA (avril 08)</i>	137%
Prix consommation Dakar (fév 09)	70%
<i>Prix international 25% CAF en Arirary (avril 08)</i>	125%
Prix consommation Antananarivo (mars 09)	16%
<i>Prix international 25% CAF en Franc Guinéen (avril 08)</i>	126%
Prix consommation Conakry (mars 09)	55%

Si cette mesure semble donc avoir limité la flambée, elle semble difficile à reproduire en cas de nouvelle hausse, même si celle-ci semble écartée à court terme compte tenu des bonnes récoltes de céréales dans le Monde et en particulier en Afrique de l'Ouest. Après la levée des droits de douane, les Etats africains n'ont aujourd'hui plus de moyens d'intervenir en urgence.

Un dispositif plus durable visant à jouer sur les droits de douane existait jusque dans les années 80 dans de nombreux pays africains : les caisses de stabilisation et de péréquation des prix jouaient un double rôle de gestion de prix administrés stabilisés par rapport aux fluctuations du marché international et de protection des productions domestiques. Ces caisses ont été liquidées lors de la libéralisation des marchés céréaliers opérée dans le cadre des Programmes d'Ajustement Structurels qu'ont connu les pays africains dans les années 80. Mais à l'époque, la relative stabilité et le bas niveau des prix des céréales sur le marché international mettaient au second plan le rôle de la stabilisation des prix. Si une flambée des prix sur les marchés internationaux avait eu lieu durant la décennie 80, la liquidation des caisses exigée par la Banque Mondiale et le FMI aurait été politiquement beaucoup plus difficile à imposer.

3.3.2. - La constitution de stocks tampons

Les stocks physiques

Au lendemain des grandes sécheresses dans les pays du Sahel du début des années 70 et de la flambée des prix sur les marchés internationaux liée notamment à la crise pétrolière à la même époque, la conception de la sécurité alimentaire insistait largement sur la nécessité d'atténuer les fluctuations de disponibilités. Tous les pays du monde s'étaient ainsi accordés pour définir la sécurité alimentaire comme : "*Disposer, à chaque instant, d'un niveau adéquat de produits de base pour satisfaire la progression de la consommation et atténuer les fluctuations de la production et des prix*" (Conférence Mondiale de l'Alimentation, 1974). Ce référentiel international a conduit à mettre en œuvre deux mesures politiques : un effort de soutien au développement de la production agricole face à la crainte malthusienne, et la constitution de stocks de sécurité alimentaire au sein des offices céréaliers publics. La plupart des pays soumis à des aléas climatiques, les pays du Sahel en particulier, ont donc constitué des stocks physiques. Mais là encore, la stabilité des prix internationaux observée depuis les années 80, a

progressivement mis au second plan le maintien de ces stocks à des niveaux suffisants pour jouer sur les prix.

Depuis la flambée des prix, certains pays ont entrepris de reconstituer des stocks de sécurité plus conséquents. Ainsi, le Nigeria qui possédait 11 silos permettant d'assurer le stockage de 280 000 tonnes de grains a décidé en 2008 de construire 20 silos supplémentaires pour étendre de plus d'un million de tonnes ses capacités de stockage.

La constitution de stocks physiques fait pourtant l'objet de diverses critiques qui mettent en avant un coût très élevé pour une efficacité réduite en terme d'atténuation des fluctuations des prix ou un effet décourageant la constitution de stocks privés (Newberry et Stiglitz, 1981). Plus récemment, la reconstitution récente des stocks étatiques en Afrique de l'Ouest suite à la crise des prix fait craindre une tension sur les marchés se traduisant par un maintien de prix élevé des céréales locales alors que le pouvoir d'achat de la population a fortement diminué avec la hausse des prix des produits importés du marché international. C'est en particulier en réponse à cette critique que sont mis en avant les intérêts de stocks non physiques.

Les stocks de contrats

Dans plusieurs pays, est à l'étude ou en expérimentation la constitution de stocks publics composés de contrats donnant droit à une livraison future de grains (contrat *futures* ou options) plutôt que de grains¹⁰. Une telle option est proposée, en équilibrage à la constitution de stocks physiques, par le Réseau des Sociétés/Offices chargés de la gestion des stocks nationaux de sécurité alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Une simulation réalisée pour le cas du Malawi et de la Zambie montre les avantages d'une telle approche (Dana et al., 2006). Dans le cas de ces deux pays, les contrats seraient achetés sur le *South African Future Exchange* (SAFEX). Les avantages porteraient à la fois sur les coûts et sur la liquidité du stock et seraient plus importants pour les contrats *futures* que pour les options. Cependant, on peut penser que la constitution d'un stock d'options est plus facile à mettre en place politiquement car elle implique moins de risques de pertes (Coulter, 2005). Une telle expérience a été mise en pratique au Malawi durant l'année déficitaire 2005-2006 : le gouvernement de ce pays a conclu une option d'achat avec une banque sud-africaine portant sur un montant de 60 000 tonnes de maïs non-OGM livrable au Malawi (Coulter, 2008). Le prix plafond était fixé à 283 dollars US par tonne et la prime à payer était de 9%. L'opération s'est avérée très rentable : les prix locaux étaient de 50 à 90 dollars US au dessus du prix plafond (contre une prime de seulement 25,50 dollars US par tonne). Dans le même temps, la Zambie a dû importer à des prix beaucoup plus élevés.

Les stocks en certificats d'entrepôt

Une autre option largement débattue depuis quelques années est que le stock public soit composé de certificats d'entrepôts, dénommés dans les pays anglophones où ils ont été développés "Warehouse Receipt System" ou WRS¹¹ (Coulter, 2005). En contrepartie de l'entreposage de marchandises, généralement en période de récolte quand les prix sont bas, le producteur ou le commerçant reçoivent un récépissé échangeable qui leur permet d'obtenir un crédit auprès d'une banque. Plusieurs mois après, lorsque les prix sont plus élevés, le stock est vendu et le propriétaire touche le différentiel de prix entre le prix du marché et le prêt qui lui

¹⁰ Cette approche se différencie nettement de celle proposée par l'Ifpri. Ici, il ne s'agit bien évidemment pas de stabiliser les prix sur les marchés à terme mais de constituer un stock de contrats à terme (ou d'options) pour stabiliser les prix des transactions physiques au Malawi ou en Zambie.

¹¹ Ce système reçoit, selon la littérature, diverses appellations : crédit stockage, crédit sur nantissement des stocks, crédit warranté, warrantage. Le terme de warrants est parfois improprement utilisé pour désigner les certificats ou les récépissés d'entrepôts alors que le système ne garantit pas de prix à terme comme le font les warrants des marchés financiers.

a été consenti. Il paye alors l'entreposage et le coût du crédit. Les certificats d'entrepôts étant échangeables, l'Etat peut en acquérir une quantité suffisante pour en constituer un stock de sécurité, mobilisable en cas de pénurie de grains sur le marché.

La différence entre la détention par l'Etat de certificats ou de stocks physiques est d'abord que l'Etat n'a pas à assurer lui-même la gestion des stocks physiques et fonctionne entièrement avec les opérateurs du marché pour assurer stockage, manutention, transport, etc. Les stocks physiques peuvent donc être décentralisés, mobiles, leur gestion étant assurée au plus près des marchés.

La seconde différence permet de résoudre un problème traditionnellement rencontré avec les stocks publics de grains : celui de l'émergence d'opérateurs spécialisés dans l'approvisionnement de ce stock, et relativement déconnectés du reste du marché. Du coup, l'intervention de l'Etat crée une sorte de marché dans le marché, relativement séparé des autres transactions. Le même problème se pose aussi avec les bailleurs de fonds (notamment le Programme Alimentaire Mondial) lorsqu'ils achètent dans des pays excédentaires voisins des pays déficitaires les grains qui seront distribués à ces derniers sous forme d'aide alimentaire. Ceci s'explique en partie par le fait que les critères de qualité des opérateurs du stock public sont souvent différents de ceux en vigueur sur le marché. En outre, les contrats avec l'Etat ou les bailleurs sont souvent utilisés par les commerçants comme des collatéraux pour obtenir du crédit auprès des banques. Ceci contraint ces commerçants à ne vendre qu'à ces acteurs publics. Les systèmes de warrantage (WRS) permettent de résoudre ces deux problèmes simultanément. En effet, si le stock public est constitué de certificats d'entrepôts, alors les standards de qualité (*grading*) utilisés sont les mêmes que ceux utilisés par les opérateurs du marché (en tout cas par ceux qui utilisent les systèmes de warrantage). Enfin, les certificats d'entrepôts (qui garantissent un stock) permettent un accès au crédit bancaire. Pour les commerçants, il devient alors équivalent de vendre des warrants à l'Etat ou à des commerçants privés, ce qui rétablit la concurrence.

Ce système de certificats comme avec d'autres similaires ont d'abord été mis en place pour permettre aux producteurs d'être moins pénalisés par des ventes massives de leur production au moment des récoltes, lorsque les prix sont bas, et de tirer ainsi parti des prix plus élevés en période de soudure quelques mois plus tard. Mais s'ils sont menés à grande échelle et qu'ils fonctionnent bien, ces systèmes conduisent à un lissage inter-saisonnier des prix. Les avantages tirés du différentiel de prix entre périodes de récolte et de soudure deviennent moins intéressants. Si ce différentiel ne permet pas de couvrir totalement les coûts de stockage et de crédit, le système perd alors de son intérêt. C'est ce qui a pu être observé au Ghana ou un warrantage à large échelle a été pratiqué est s'est traduit par un relatif lissage des prix aux producteurs et un désengagement partiel de ceux-ci vis-à-vis du système victime de son succès.

Conclusion

L'analyse en termes de surplus ne permet pas de discriminer entre les instruments de régulation de l'offre par l'action aux frontières et par l'utilisation de stocks. Or les coûts associés à ces deux instruments sont très différents. Srinivasan et Jha (2001) ont ainsi montré, dans le cas du blé et du riz en Inde, que pour une même somme dépensée par la puissance publique, il était possible d'obtenir une baisse du coefficient de variation des prix pratiquement quatre fois plus importante en utilisant l'action aux frontières, même en tenant compte des restrictions imposées par le GATT. Inversement, certains arguments militent plutôt en faveur des stocks stabilisateurs. Certains auteurs ont avancé que la stabilisation dans un pays conduirait à exporter l'instabilité sur le marché international (Tyers et Anderson, 1992 ; Wright, 2001). La stabilisation des prix dans un pays génèrerait donc des externalités

négligentes sur les autres pays. Cependant, lorsque la stabilisation passe par des stocks-tampons, l'effet semble plutôt bénéfique sur l'instabilité des prix internationaux. En effet, les politiques nationales de stabilisation impliquent des volumes importants de stocks publics qui ont un effet stabilisateur sur les prix (Sarris, 2008).

On est donc loin d'avoir un consensus sur ces instruments. Pourtant, le nouveau contexte qu'ont créé la crise des prix et la crise financière incite certains responsables politiques à proposer la mise en œuvre rapide de tels instruments, quitte à réhabiliter certaines options de régulation des marchés qui étaient devenues politiquement incorrectes ces dernières années. Or, outre les controverses sur l'efficacité réelle de ces mesures,

Une telle approche par des interventions directes sur les marchés ne doit pas faire oublier que certains facteurs, plus liés à l'environnement qu'au fonctionnement même du marché, favorisent l'instabilité des prix. L'étroitesse du marché liée aux contraintes à la circulation des marchandises et à l'échange à distance et la faible diversité des régimes alimentaires accentuent l'instabilité des prix et ses effets. C'est donc en jouant aussi sur ces facteurs, et en particulier en cherchant à étendre l'espace des échanges, que l'on peut aussi contribuer à gérer cette instabilité.

3.4. - L'extension de l'espace des échanges

3.4.1. - L'extension de l'espace géographique

Certains produits alimentaires africains font l'objet depuis longtemps d'un commerce sur longue distance : l'oignon produit au Tchad ou au nord-Cameroun voyage jusqu'à Abidjan par le biais de réseaux haoussas (David, 1999), la noix de cola de Côte d'Ivoire ou de Guinée traverse les frontières pour arriver fraîche dans toutes les villes du Sahel (Le Cœur, 1927), le poisson fumé produit sur la côte sénégalaise part jusqu'au Burkina Faso par centaines de tonnes chaque mois (Ndoye et al., 2002). Dans tous les cas, le commerce de ces produits est assuré par des réseaux de commerçants au sein desquels la connaissance partagée et la confiance interpersonnelle assurent la loyauté des échanges en particulier concernant la qualité des produits (Gregoire et Labazee, 1993 ; Cheyins et Bricas, 2003). Cette caractéristique ne permet la circulation des marchandises qu'à l'intérieur de ces réseaux. En dehors, c'est-à-dire dans des espaces géographiques ou institutionnels plus larges que ceux couverts par ces réseaux, le commerce est difficile. En l'absence de standards de qualité, au sens de grades, facilement vérifiables par les partenaires des transactions, largement connus de tous, l'échange à distance s'avère difficile. C'est bien en ce sens que l'on peut considérer que la plupart des produits alimentaires africains du marché domestique ne sont pas des commodités au sens de l'anglais *commodities*, c'est-à-dire échangeables à distance sans la présence du produit. Il est par exemple très difficile d'échanger des céréales entre est et ouest de l'Afrique sahélienne ou entre Afrique de l'Ouest et Afrique australe.

L'un des enjeux du warrantage évoqué précédemment est justement la mise en place de grades de qualité pour faciliter le stockage chez un tiers. Pour qu'un vendeur qui dépose des sacs dans un entrepôt et puisse retirer des sacs équivalents lors de la vente physique, il faut que cette équivalence ait été garantie par un accord préalable sur les caractéristiques du produit. Ces caractéristiques doivent être facilement vérifiables : couleur, taille, propreté, etc., par tout partenaire potentiel des transactions. L'harmonisation des grades de qualité utilisés dans la sous-région par les différents réseaux de commerçants constitue donc un moyen d'étendre l'espace de l'échange et de contribuer à réduire les instabilités liées aux aléas climatiques ou politiques par une diversification des sources d'approvisionnement.

La mise en place de telles standards de qualité ne suffit cependant pas tant la circulation des marchandises est encore entravée par de nombreuses barrières. De l'avis de la plupart des commerçants africains en produits vivriers que l'on peut interroger, l'une des principales contraintes qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur activité est le manque ou la mauvaise qualité des infrastructures de transport et la multiplicité des barrages et du banditisme routiers.

3.4.2. – La diversification alimentaire

Une autre forme d'extension de l'espace de l'échange est l'élargissement de la gamme des produits de base de l'alimentation. Si traditionnellement, la plupart des pays africains ont construit la structure de leur ration alimentaire sur une base amyliacée à faible coût (céréale, racine ou tubercule), l'histoire longue montre que cette base s'est déjà notablement diversifiée. Il faut rappeler qu'avant le XVI^{ème} siècle, ni le maïs ni le manioc, originaires d'Amérique, n'étaient consommés en Afrique où dominaient le mil et plus localement le riz dans la frange sahélienne et l'igname dans la frange côtière. L'introduction des amyliacés américains a considérablement contribué à la sécurité alimentaire du continent, diversifiant les sources des bases caloriques de la ration.

Plus récemment, même si c'est le riz et dans une moindre mesure le blé importés qui sont venus contribuer à cette diversification (Bricas et Sauvinet, 1989), celle-ci se poursuit avec la remontée progressive des racines et tubercules du sud vers le nord de l'Afrique de l'Ouest. Le manioc joue un rôle croissant dans l'alimentation de pays autrefois quasi-exclusivement céréaliers. Non seulement ses produits transformés en semoule (*gari*), en fines granules (*attiéké*) ou en farine de cossettes séchées (*foufou*) gagnent les habitudes des citadins, mais c'est aussi la culture de cette racine qui se diffuse vers des zones plus sèches que son bassin d'origine. Le manioc présente de nombreux avantages en terme de sécurité alimentaire : son coût calorique est l'un des plus faibles parmi tous les amyliacés, il résiste relativement bien aux aléas climatiques, ses racines comestibles se conservent dans le sol durant plusieurs mois et ses prix manifestent une instabilité beaucoup moins marquée que celle des céréales locales. Pourtant ce produit fait encore l'objet de peu d'attention dans les préoccupations des politiques de sécurité alimentaire qui raisonnent encore largement sur la base des questions cérésières. De la même façon, l'igname, le *niébé* (*Vigna unguiculata*) et de nombreux produits amyliacés considérés secondaires (pomme de terre, patate douce, *taro* (*Colocasia esculenta*), *macabo* (*Xanthosoma sagittifolium*), banane plantain, fonio (*Digitaria exilis*), *teff* (*Eragrostis tef*)) restent en dehors des préoccupations stratégiques des politiques alimentaires malgré le rôle qu'ils jouent, localement mais en maints endroits, dans la sécurité alimentaire.

Baser une politique de stabilisation des disponibilités et des prix sur un nombre très limité de produits stratégiques comme cela a été fait avec le riz, s'avère finalement réduire la gamme de sources d'approvisionnement et augmenter ainsi le risque alors que les ressources locales permettent au contraire de le diversifier. Une telle stratégie apparaît d'autant plus possible qu'elle correspond à un mouvement qui s'opère spontanément depuis plusieurs décennies sur le continent.

Conclusion

La crise des prix de 2008 intervient après un mouvement général de libéralisation et de globalisation. Les réactions qu'elle engendre donnent le sentiment d'un repli sur soi, sur les espaces nationaux, voire sur des espaces plus locaux encore. Elle intervient dans un contexte où les filières dites "courtes", privilégiant les approvisionnements de proximité, les contacts plus directs entre producteurs et consommateurs, sont à la mode. La crise ajoute ainsi aux arguments environnementaux, sociaux et éthiques des "locavores", une démonstration des

effets négatifs des marchés internationaux et des marchés à terme connectés aux marchés financiers. Revenir au local apparaît comme un moyen de limiter les risques même si l'on peut craindre qu'au contraire ce repli ne les augmente dans un contexte d'instabilité croissante du climat et des marchés. Si l'on suit l'argumentation de Slovic (1987) sur la perception du risque, un tel sentiment de sécurisation s'explique par le sentiment de maîtrise du danger que la proximité procure. A contrario, la succession de boucs émissaires mis en avant par les médias pour expliquer la crise, de l'explosion de la demande des pays émergents à la spéculation sur les marchés à terme en passant par les bio-carburants ou la sécheresse australienne, montre bien le sentiment de peu de maîtrise d'une machine globale qui a semblé s'emballer.

Dans ce contexte, la crise des prix et la crise financière qui la suit annoncent donc sans doute une perte de confiance dans les grandes solutions globales comme l'a été la libéralisation et l'extension des marchés agricoles. Les économistes et leurs modèles universels sont appelés à plus de modestie ou tout au moins à une recontextualisation des politiques et au retour de ce que le personnage du Chevalier de l'Abbé Galiani dans ses dialogues sur le commerce des bleds appelait en 1770 à propos des politiques alimentaires de l'époque : "combien l'esprit de cette législation [sur l'agriculture, le commerce du blé et la sécurité alimentaire] doit varier selon les différentes constitutions des pays." (Galiani, 1770)

Une telle position est proche de ce que Via Campesina a appelé un peu plus de deux siècles plus tard la "souveraineté alimentaire" comme le droit pour chaque pays de mettre en place les politiques agricoles les plus adaptées à leur situation sans compromettre la situation d'autres pays. Dans cette revendication, la question du droit à définir son propre modèle de sécurité alimentaire est devenue essentiellement un moyen de contestation du modèle universel de libéralisation du commerce promu par les institutions de Breton Wood et l'OMC. La seconde partie de la définition précisant la nécessité de ne pas léser la situation des autres pays est devenue moins importante. Or dans un monde instable et interconnecté comme il l'est désormais, la gestion de la sécurité alimentaire ne peut plus être le fait de chaque pays seulement. A la globalisation des crises, la réponse doit être aussi la mutualisation des risques. Elle concerne donc aussi l'échelle internationale.

Références

FAO, 2008. **L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2008. Prix élevés des denrées alimentaires et sécurité alimentaire : menaces et perspectives**. Rome, FAO, 56 p.

Anderson, 1992. **Market Stabilization and the Reform of the Common Agricultural Policy**. C.E.P.R. Discussion Papers

Barrett C., 1997. Liberalization and food price distributions: ARCH-M evidence from Madagascar. *Food Policy* 22 (2), 155–173.

Boussard J.M., 2007. Pourquoi et comment l'instabilité est-elle une caractéristique structurelle des marchés agricoles ? *In* : Forum on market access mechanisms, Montreal-Longueuil, Canada, 1-3 octobre 2007

Bricas N. et Sauvinet R., 1989. La diversification de la consommation : une tendance de l'évolution des styles alimentaires au Sahel. *In* Griffon M. (Ed.) **Economie des filières en régions chaudes ; formation des prix et échanges agricoles ; actes du Xème séminaire d'économie et de sociologie, Montpellier, France, 11-15 sept 1989**. Montpellier, France, Cirad, Coll Colloques, pp. 471-485.

Burger K., Daviron B. and Alby-Flores V., 2006. Draft final report for the "Study on the future of international commodity bodies" -volume I: Main report. Investissement Développement Conseil (IDC), Paris, 109 p.

Burger K., Daviron B. and Alby-Flores V. (2006). Draft final report for the "Study on the future of international commodity bodies" -volume II: Background reports. Investissement Développement Conseil (IDC), Paris, 115 p.

Cheyens E. et Bricas N., 2003. **La construction sociale de la qualité des produits alimentaires ; le cas du soumbala, des céréales et des viandes sur le marché de Ouagadougou au Burkina**. Montpellier, Cirad, Série Alimentation, Savoir-faire et Innovations en Agroalimentaire en Afrique de l'Ouest, 82 p.

Coulter J., 2005. The nature and extent of domestic sources of food price instability and risk. *In*: Paper Prepared for World Bank-DFID Workshop, "Managing Food Price Risks and Instability", Washington, DC, February 28–March 1 2005.

Coulter J., 2008. How can market tools contribute to food price stabilisation in Africa? Agriculture, Trade & Development Network (ATDN) Meeting, AFD, Paris, December 1, 2008

Coulter, J. and Onumah, G., 2002. The role of warehouse receipt systems in enhanced commodity marketing and rural livelihoods in Africa. *Food Policy* 27 (4), 319–337.

Dana J., Gilbert C. and Shim E., 2006. Hedging grain price risk in the SADC: Case studies of Malawi and Zambia. *Food Policy* 31 : 357–371

David O., 1999. **Les réseaux marchands africains face à l'approvisionnement d'Abidjan**. Thèse de Géographie, Université Paris X - Nanterre, 645 p.

Daviron B., Aubert M., Bricas N., David-Benz H., Dury S., Egg J., Lançon F., Meuriot V. (2008). **La transmission de la hausse des prix internationaux des produits agricoles dans les pays africains**. Cirad / Fondation Farm, Rapport provisoire. Novembre 2008, 71 p.

Dawe, D., 2001. How far down the path to free trade? The importance of rice price stabilization in developing Asia. *Food Policy* 26 (2), 163–175

- Galiani F., 1770. **Dialogues sur le commerce des bleds**. Réédition 1984, Paris, Fayard, 273 p.
- Galtier F. et Tassou Z., 1998. La réexportation : vice ou vertu ? Le Commerce du Bénin vers le Nigeria. *Autrepart* (6), Ed. de L'aube / ORSTOM).
- Gérard F., Dorin B., Bélières J.F., Diarra A., Keita S.M. Dury S., 2008. **Flambée des prix alimentaires internationaux : opportunité ou désastre pour les populations les plus pauvres ?** Working Paper MOISA.
- GIEC, 2007. **Bilan 2007 des changements climatiques. Contribution des Groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat**. GIEC, Genève, Suisse, 103 p.
- Gilbert C. 1996. International commodity agreements: An obituary notice. *World Development* 24(1):1-19.
- Grain, 2008. **Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière**. Rapport de Grain, Bracelone (Espagne), octobre 2008, 13 p. + annexes
- Hazell, P., Shields, G., Shields, D., 2005. The nature and extent of domestic sources of food price instability and risk. In: Paper Prepared for World Bank-DFID Workshop, "Managing Food Price Risks and Instability", Washington, DC, February 28–March 1 2005.
- Jayne, T., Govereh, J., Mwanaumo, A., Nyoro, J., Chapoto, A., 2002. False promise or false premise? The experience of food and input market reform in Eastern and Southern Africa. *World Development* 30 (11) : 1967–1985.
- Grégoire E. et Labazée P. (Eds), 1993. **Grands commerçants d'Afrique de l'Ouest: logiques et pratiques d'un groupe d'hommes d'affaires contemporains**. Paris, Karthala, 262 p.
- Le Cœur C., 1927. Le commerce de la noix de cola en Afrique occidentale. *Annales de Géographie*, 36 (204) :143-149
- Le Billon, P. 2001. "The political ecology of war: natural resources and armed conflicts." *Political Geography* 20 : 561-584.
- Le Billon, P. 2003. **Blood diamonds: linking spaces of exploitation and regulation**. Draft prepared for the Environmental Politics Workshop. Berkeley: 43.
- Lens et Hayes, 2002. U.S. Farm Policy and the Volatility of Commodity Prices and Farm Revenues. *American Journal of Agricultural Economics*, 84 : 335-351.
- Massel B., 1969. Price Stabilization and Welfare, *The Quarterly Journal of Economics*, 83 : 284-298.
- Mitchell D. and Le Vallee J., 2005. International food price variability: the implications of recent policy changes. In: Paper Presented to the Workshop, Managing Food Price Instability in Low-Income Countries, 28 February to 1 March 2005, Washington, DC.
- Myers R., 2006. Costs of food price instability in low-income countries, *Food Policy* 31 : 288–301.
- Newbery, D. M. G. and Stiglitz J. E., 1981. **The theory of commodity price stabilization : a study in the economics of risk**. Oxford, Oxford University Press.
- Newberry D. and Stiglitz J., 1984. Pareto Inferior Trade. *Review of Economic Studies*, 51 : 1-12.

Ndoye F., Moity-Maïzi P. et Broutin C., 2002. **Le poisson fumé sur la Petite Côte sénégalaise**. Montpellier, Cirad, Coll Alimentation, savoir-faire et innovations agroalimentaires en Afrique de l'Ouest, 90 p.

OCDE et FAO, 2007. **Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2007-2016**

Poulton, C., Kydd, J., Wiggins, S., Dorward, A., 2006. State intervention for food price stabilisation in Africa: can it work? *Food Policy* 31 : 342–356.

Sarris, 2008. Factors Affecting Price Volatility of Agricultural Commodities. Director, Trade and Markets Division Food and Agriculture Organization of the United Nations. Presentation at the Agribusiness Event held during the XII congress of the EAAE, Ghent Belgium, August 26, 2008.

Soulé B.G. et Blein R., 2008. **Hausse des prix des produits alimentaires en Afrique de l'Ouest. Revue et analyse des mesures engagées à court et moyen terme**. Conférence "Prix agricoles : perspectives à moyen terme et implications pour les producteurs et les politiques publiques. Paris, Fondation Farm, 14-16 décembre 2008, 65 p.

Srinivasan P. and Jha S., 2001. Liberalized Trade and Domestic Price Stability. The Case of Rice and Wheat in India, *Journal of Development Economics*, 65 : 417-441.

Turnovsky S. and Campbell R., 1985. The Stabilizing and Welfare Properties of Futures Markets: A Simulation Approach. *International Economic Review*, 26 : 277-303

Slovic P., 1987. Perception of risk. *Science*, 236 : 280-285

Staatz J., Dembélé N., Kelly V., and Adjao R., 2008. Agricultural Globalization in Reverse: The Impact of the Food Crisis in West Africa. Background paper for the Geneva Trade and Development Forum, Crans-Montana, Switzerland, September 17-20, 2008

Tangermann, 2008. Agricultural Commodity Policies for Coping with Price Volatility. Presentation at the Agribusiness Event held during the XII congress of the EAAE, Ghent Belgium, August 26, 2008

Timmer C., 1997. Building efficiency in agricultural marketing: the long-run role of BULOG in the Indonesian food economy. *Journal of International Development* 9 (1) : 133–145.

Tyers et Anderson, 1992. **Disarray in World Food Markets: A Quantitative Assessment**. Cambridge: Cambridge university press.

Von Braun J. and Torreo M., 2008. Physical and Virtual Global Food Reserves to Protect the Poor and Prevent Market Failure IFPRI Policy Brief 4, June 2008, available on line: <http://www.ifpri.org/pubs/bp/bp004.asp>

Von Braun J., Rosegrant M.W., Torero M and Hoddinott J., 2008. **High Food Prices: The What, Who and How of Proposed Policy Actions**. Washington, Ifpri, 12 p.

Von Braun J., Lin J., et al., 2009. **Eliminating Drastic Food Price Spikes - a three pronged approach for reserves**. IFPRI. Washington: 5.

Waugh F., 1944. Does the Consumer Really Benefit from Price Instability? *Quarterly Journal Economics*, 58 : 602-614.

Williams J. and Wright B., 1991: **Storage and Commodity Markets**. Cambridge: Cambridge University Press.

World Bank, 2006. **Managing Food Price Risks and Instability in an Environment of Market Liberalization**. World Bank, Washington, DC

Wright B., 2001. Storage and Price Stabilization," *In* B. Gardner and G. Rausser (Eds) **Handbook of Agricultural Economics**, Elsevier, pp. 817-861.