Comment gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement ?

F. Galtier

CIRAD, UMR MOISA, Montpellier F-34000, France

Novembre 2009

Résumé

La crise alimentaire de 2007-2008 et les émeutes urbaines qu'elle a engendrées dans une quarantaine de PED ont conduit à mettre la question de l'instabilité des prix alimentaires au cœur du débat. L'article rappelle que, depuis les années 80, l'idée domine que la meilleure option consiste à gérer les risques sans « toucher aux prix » grâce à des instruments privés (assurance récolte, marchés à terme…) complétés par des filets de sécurité pour les populations vulnérables. En effet, la stabilisation des prix agricoles est considérée comme non souhaitable car d'une part elle empêche les prix de jouer leur rôle de signal guidant les comportements de production et d'échange et d'autre part, en déconnectant l'évolution des prix de celle de la production, elle empêche les producteurs de bénéficier de « l'assurance naturelle » procurée par la corrélation négative entre prix et niveau des récoltes. Cependant, cette stratégie a mal supporté l'épreuve des faits : le développement des instruments privés de gestion des risques ne s'est pas produit et les filets de sécurité ne sont pas parvenus à enrayer la dégradation de la situation nutritionnelle des ménages vulnérables. L'article montre que les arguments à l'encontre de la stabilisation des prix (le rôle informationnel des prix et « l'assurance naturelle » des producteurs) ne tiennent pas si on prend en compte la diversité des causes de l'instabilité des prix. Il propose en outre une typologie des causes de l'instabilité. Outre l'instabilité d'origine « naturelle » (due aux aléas naturels affectant la production comme la pluie ou les attaques de criquets), l'instabilité des prix peut en effet être « importée » des marchés internationaux ou être « endogène », c'est-à-dire être générée par le fonctionnement des marchés eux-mêmes (bulles spéculatives, phénomènes de *cobweb*…). Enfin, l'article montre que la performance des stratégies et instruments de stabilisation des prix dépend de manière cruciale des causes de l'instabilité. Il présente les politiques de stabilisation adaptée à chacune des causes d'instabilité.

Mots clefs
Instabilité des prix, gestion des risques, stabilisation des prix, sécurité alimentaire, révolution verte, modernisation des marchés

How to manage food price instability in developing countries?

Abstract

The food crisis of 2007-2008 and the resulting urban riots observed in about forty developing countries placed the question of price instability at the very heart of the debate. The paper states that, since the 80s, the prevailing idea is that the best option is to manage risks without "affecting prices" by means of private risk management instruments (crop insurance, future markets…) in conjunction with the provision of safety nets for vulnerable populations. Indeed, the stabilisation of agricultural prices is thought to be not desirable because i) it prevents prices from playing their role of a signal guiding production and trade behaviour and ii) by dissociating price movements from production variation, it prevents producers from taking advantage of the "natural insurance" resulting from the negative correlation between prices and harvest volumes. Nevertheless, this strategy had difficulty in standing up to the facts: the development of private risk-management instruments did not come to fruition and the safety nets did not succeed in preventing the deterioration of the nutritional situation of vulnerable households. The paper shows that the arguments against price stabilisation (the informational role of prices and the "natural insurance" of producers) do not hold when the different causes of price instability are taken into account. It also proposes a typology of the causes of instability. Instability may be "natural", as a result of natural hazards affecting production (rain, locusts…). However, it may also be "imported" from international markets or "endogenous", in other words generated by the markets themselves (speculative bubbles, cobweb phenomena, etc). Lastly, the paper shows that the causes of instability are a crucial factor in the

performance of price stabilisation strategies and instruments. It therefore presents the relevant stabilisation policies for each cause of instability.

Keywords
Price instability, risk management, price stabilisation, food security, green revolution, markets modernisation

JEL: D84, G13, L11, O24, O33, Q11, Q18

Article présenté au séminaire « Comment gérer l'instabilité des prix agricoles ? », Agence Française pour le Développement, Paris, 6 octobre 2009.

Comment gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement ?[1]

Franck Galtier[*]

1. L'instabilité des prix: un enjeu majeur pour la sécurité alimentaire et le développement

Le concept d'instabilité des prix renvoie à l'idée que les prix fluctuent beaucoup au cours du temps. Le terme d'instabilité est préféré à ceux de « variabilité » ou « volatilité » car il fait explicitement référence à la notion d'équilibre. Car c'est bien de cela qu'il s'agit : l'instabilité des prix reflète des déséquilibres entre l'offre et la demande. Comme nous le verrons plus loin, il peut s'agir de déséquilibres réels ou simplement de déséquilibres anticipés (à tort ou à raison) par les agents économiques. Il s'agit en tous cas de déséquilibres de court terme. Les mouvements de prix sur longue période (du fait, par exemple, du progrès technique ou des changements de la demande) ne relèvent pas de l'instabilité des prix. C'est pourquoi pour mesurer l'instabilité des prix, on utilise en général des séries temporelles corrigées de leur tendance de long terme (ou « détrendisées »). Différents indicateurs existent, le plus utilisé étant le coefficient de variation qui se calcule comme l'écart type rapporté à la moyenne. La pertinence de cet indicateur est néanmoins contestée par certains spécialistes qui considèrent que les petites fluctuations autour du prix moyen sont sans importance. Pour eux, seules comptent les valeurs extrêmes que peut prendre le prix à la hausse ou à la baisse.

Les premières manifestations d'intérêt pour le problème de l'instabilité des prix remontent au moins au XVIIIe siècle avec les *Dialogues sur le commerce des bleds* de Galiani (1770).

Récemment, la crise alimentaire de 2007-2008 et les émeutes urbaines qu'elle a engendrées dans une quarantaine de PED ont conduit à mettre la question de l'instabilité des prix alimentaires au cœur du débat. De fait, l'instabilité des prix observée en 2007-2008 tranche fortement avec la relative stabilité des prix internationaux des céréales au cours des 15 dernières années : alors que le prix du riz (riz thaï 100% brisures) était resté confiné depuis 1994 entre 150 et 300 dollars US par tonne, il a dépassé les 800 dollars US au cours de la crise récente. La communauté des experts s'accorde pour dire que nous sommes entrés dans une ère nouvelle caractérisée par des prix alimentaires beaucoup plus instables sur les marchés internationaux (Mitchell and Le Vallée 2005 ; Masters et White 2008 ; Sarris 2008).

[1] Cet article synthétise les principaux résultats d'une étude sur les instruments de gestion de l'instabilité des prix alimentaires (Galtier et al. 2009). Cette étude a pu être réalisée grâce à un financement de l'Agence française de Développement (AFD) et du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes de la France (MAEE). L'étude (confiée au consortium ECART) a été coordonnée par Franck Galtier et a impliqué quatre institutions de recherche : le CIRAD, l'IRAM, le NRI et l'Université de Wageningen (WUR). La liste des chercheurs et experts ayant participés est la suivante : Roger Blein, Nicolas Bricas, Kees Burger, Ruth Butterworth, Jérôme Coste, Jonathan Coulter, Benoît Daviron, Johny Egg, Françoise Gérard, Gerdien Meijerink, Denis Michiels, Gideon Onumah, Jean-Francois Sempere, Marcel van Asseldonk et Tancrède Voituriez.

[*] Chercheur, CIRAD, France, franck.galtier@cirad.fr

Or, une forte instabilité des prix alimentaires dans les PED est susceptible d'avoir de graves conséquences sur la sécurité alimentaire à la fois à court terme (accès des consommateurs à la nourriture) et à long terme (incitation des producteurs à investir et à accroître la production).

2. Quels instruments pour gérer l'instabilité des prix?

Nous proposons de classer les différents instruments selon leur objectif -stabiliser les prix ou réduire les effets de l'instabilité- et leur mode de gouvernance -basée sur le marché ou publique-. En croisant ces deux dimensions, on arrive aux quatre catégories suivantes (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Les différentes catégories d'instruments de gestion de l'instabilité des prix

Objectif Gouvernance	**Stabiliser les prix**	**Réduire les effets de l'instabilité des prix**
basée sur le marché	**Catégorie A**	**Catégorie B**
publique	**Catégorie C**	**Catégorie D**

Les instruments de la catégorie A (ou A-instruments) sont des instruments visant à faciliter les arbitrages spatiaux et temporels des opérateurs du marché (producteurs, commerçants, consommateurs). Ils portent essentiellement sur les marchés céréaliers et concernent à la fois les infrastructures (de transport, de communication et de stockage) et les institutions du marché (comme l'existence de grades et standards, de systèmes de warrantage ou de bourses permettant d'assurer la centralisation et la confrontation de l'offre et de la demande). L'idée centrale des A-instruments est que les arbitrages des opérateurs du marché conduisent à homogénéiser les prix dans le temps et dans l'espace (aux coûts de stockage et de transport près), ce qui, en principe, réduit leur instabilité.

Les B-instruments sont également des instruments basés sur le marché. Leur objectif est de faire en sorte que l'instabilité des prix ne génère pas une instabilité des revenus (qui pourrait ensuite se répercuter elle-même sur la consommation et la production). Concrètement, ceci revient à permettre aux agents économiques de se couvrir contre les risques liés à la variabilité des prix (contrats à terme, options d'achat ou de vente) et des récoltes (assurance récolte, assurance climatique).

Les C-instruments sont des instruments d'intervention publique dont l'objectif est de maintenir le prix entre certaines bornes. Selon les cas, il peut s'agir de prix planchers, de prix plafonds ou de fourchettes de prix. Les C-instruments portent sur le contrôle de la production, des frontières ou des stocks. Il s'agit d'instruments aussi divers que les subventions aux intrants, les taxes et les subventions (fixes ou variables) sur les importations ou les exportations, les quotas, les prohibitions ou encore les stocks-tampons publics.

Les D-instruments sont des instruments d'intervention publique visant à soutenir les revenus des ménages en période de prix élevés. Ils procèdent par transferts généralement limités à certaines catégories de ménages pauvres ou vulnérables (ciblage). Les instruments peuvent varier selon la nature du bien transféré (argent, bons, nourriture ou parfois intrants), le degré

de prise en charge (dons ou simple subvention comme dans le cas des ventes à prix modérés) et l'existence ou non d'une contrepartie (en général en travail).

Il existe une abondante littérature (traversée de vives controverses) sur les avantages et les inconvénients de ces différents instruments.

Pendant longtemps, la solution au problème de l'instabilité des prix a été recherchée du côté des C-instruments. Ainsi, après la seconde guerre mondiale, des économistes de premier plan (dont Keynes en 1942) ont recommandé la mise en place de dispositifs de stabilisation des prix internationaux, ce qui s'est effectivement concrétisé par le fait que plusieurs « accords de produits » ont été conclus pour stabiliser les prix du sucre (1954), du café (1962), du cacao (1972) et du caoutchouc naturel (1980). L'ambition stabilisatrice a connu son apogée en 1976 avec l'*Integrated Programme for Commodities* proposé par la CNUCED pour bâtir un « nouvel ordre économique international » en stabilisant les prix des 10 principales *commodities*. Cependant, au cours des années 80, l'effet bénéfique de la stabilisation des prix a été contesté sur le plan académique (Newbery et Stiglitz 1981), tandis que sur le plan politique les dispositifs de stabilisation des prix ont été progressivement abandonnés (Gilbert 1996).

Depuis, ce sont les B-instruments qui occupent le devant de la scène. L'idée domine que la stabilisation des prix agricoles n'est pas souhaitable car i) elle empêche les prix de jouer leur rôle de signal guidant les comportements de production et d'échange et ii) en déconnectant l'évolution des prix de celle de la production, elle empêche les producteurs de bénéficier de « l'assurance naturelle » procurée par la corrélation négative entre prix et niveau des récoltes. La meilleure option consisterait donc à stabiliser les revenus sans « toucher aux prix » grâce aux instruments privés de couverture des risques (B-instruments) complété par des filets de sécurité pour les populations vulnérables (D-instruments). Cependant, le boom attendu des instruments de couverture des risques ne s'est pas produit, malgré des initiatives visant à en promouvoir l'utilisation par les producteurs, les commerçants et même les Etats des PED (CRMG 2008).

Ceci a conduit à mettre en avant les A-instruments (Byerlee et al. 2005). L'idée est que la modernisation du marché des grains, notamment à travers le développement des systèmes de warrantage (*warehouse receipt systems*) pourrait être la solution (Coulter and Onumah 2002). Enfin, la crise alimentaire de 2007-2008 a redonné une certaine légitimité aux C-instruments comme l'illustrent les propositions faites par l'IFPRI et la Banque mondiale pour stabiliser les prix des céréales sur les marchés internationaux (Von Braun et Torero 2008 ; Lin 2008 ; Von Braun, Lin et Torero 2009).

Ces différents travaux ont en commun de chercher la solution au problème de l'instabilité des prix dans une seule catégorie d'instrument, les autres catégories étant perçues comme mineures ou même comme des obstacles au développement des instruments de la « bonne » catégorie, du fait des distorsions qu'elles génèrent. Par contraste, la présente étude met l'accent sur les complémentarités entre catégories d'instruments. Elle renoue ainsi avec les « voix discordantes » qui, en se basant sur le succès de diverses expériences asiatiques, continuaient à défendre une stabilisation « pragmatique » du prix des céréales, mobilisant une pluralité d'instruments publics et privés (Timmer 1989 ; Dawe 2001). Un autre apport de cette étude est de mettre en évidence la nécessité de prendre en compte les causes de l'instabilité des prix pour le *design* des politiques de stabilisation.

3. Le rôle majeur des causes de l'instabilité des prix

Un autre trait majeur de la littérature est que la performance des instruments de stabilisation des prix est habituellement discutée sans prendre en compte la ou les causes de l'instabilité des prix. Or, un même instrument peut avoir un effet stabilisateur, un effet déstabilisateur ou pas d'effet du tout selon le type d'instabilité à laquelle il est confronté (Boussard et al. 2006). .

Nous proposons de distinguer trois types d'instabilité selon la cause qui en est l'origine (cf. graphique 1).

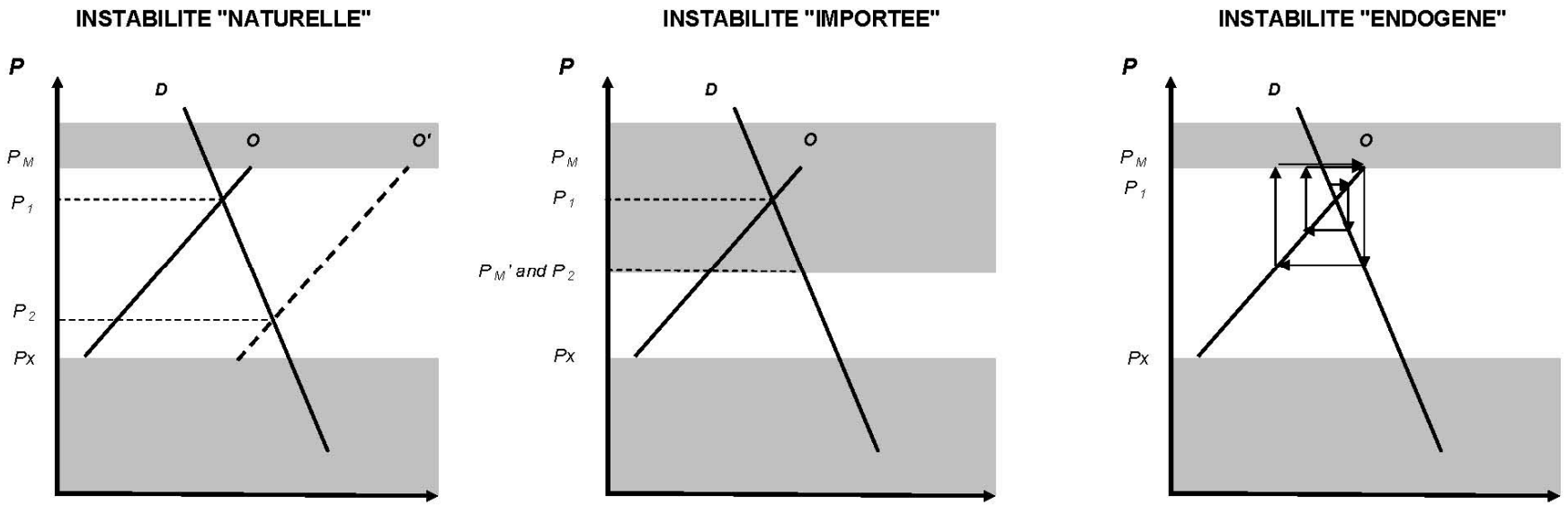
Le type d'instabilité le plus souvent pris en compte est « l'instabilité naturelle ». Dans ce cas, l'instabilité des prix est due à la variabilité de l'offre d'une année sur l'autre du fait d'aléas naturels affectant la production (pluies, criquets etc.). Ainsi, sur le graphique, une « mauvaise récolte » (représentée par la courbe O) conduit au prix P_1, alors qu'une bonne récolte (courbe O') se traduit par le prix P_2.

Mais, lorsqu'on considère l'instabilité des prix au sein d'un pays, celle-ci peut aussi être « importée » des marchés internationaux. C'est alors la variabilité du prix de parité à l'importation (P_M) ou à l'exportation (P_X) qui provoque l'instabilité des prix sur le marché domestique.

L'instabilité des prix peut enfin être due à la variabilité des anticipations des opérateurs du marché. On parle alors d'instabilité « endogène », le terme endogène renvoyant à l'idée que l'instabilité est générée par le fonctionnement du marché lui-même (Boussard 1996 ; Boussard et al. 2006). Le prix domestique peut ainsi être instable sans qu'il y ait le moindre mouvement dans les fondamentaux du marché (courbes d'offre et de demande domestiques et prix de parité). En effet, compte tenu du décalage temporel entre les décisions de production et les récoltes, les décisions de production (choix de cultures et d'itinéraires techniques) se prennent sur la base des prix anticipés et non des prix réels. Si les anticipations se basent sur l'évolution passée du marché, une instabilité « endogène » peut émerger, l'instabilité des anticipations conduisant à une instabilité des prix qui renforce à son tour l'instabilité des anticipations. Un premier cas de figure est celui du *cobweb* dans lequel le prix anticipé est égal au prix courant (Ezekiel 1938). Alors, si P_t est élevé, beaucoup de producteurs augmentent les surfaces emblavées ou intensifient la production, ce qui conduit à la faiblesse de P_{t+1}, décourage la production et conduit P_{t+2} à être élevé à son tour (cf. graphique 1). Un autre cas de figure est celui des *phénomènes de bulles spéculatives*. Dans ce cas, les opérateurs du marché anticipent que la variation entre t et t+1 sera de même signe que la variation qui s'est produite entre t-1 et t. Alors, les hausses succèdent aux hausses, provoquant une « bulle » c'est-à-dire une déconnexion avec l'évolution des fondamentaux, jusqu'à ce que le marché « se retourne ».

La plupart des spécialistes s'accordent sur le fait que les instabilités « importée » et « endogène » sont appelées à jouer un rôle majeur dans les prochaines années. La crise de 2008 (qui a été en grande partie engendrée par les mouvements de spéculation et de panique sur le marché physique) en est une illustration éclatante (Timmer 2009 ; Wright 2009).

Graphique 1 : Les différentes causes de l'instabilité des prix



4. La « stratégie optimale »: stabiliser les revenus « sans toucher aux prix »

La « stratégie optimale » a été l'approche dominante depuis la fin des années 80 (à la fois sur le terrain académique et sur le terrain politique). Son message essentiel est qu'il est préférable de recourir aux instruments des catégories B et D et plutôt qu'aux instruments des catégories A et C.

4.1. La justification de la « stratégie optimale »

Les principaux arguments évoqués en faveur de la stratégie optimale sont le rôle informationnel des prix et l'assurance « naturelle » des producteurs.

Les prix comme signaux. C'est un fait bien connu : les prix agrègent et transmettent une information sur la rareté des biens. Par là-même, ils guident les comportements des opérateurs économiques (Hayek 1945). « Toucher aux prix », c'est donc nuire à la qualité de l'allocation des ressources.

L'assurance « naturelle » des producteurs. La stabilisation des prix agricoles a un effet incertain sur l'instabilité du revenu généré par la production. En effet, quand les récoltes sont bonnes, les prix sont faibles, ce qui peut conduire les producteurs à se trouver dans une position plus défavorable qu'en cas de mauvaises récoltes ! La corrélation négative entre le niveau des récoltes et celui des prix constitue donc une sorte « d'assurance naturelle » des producteurs (les risques prix et production se compensant en partie). Newbery et Stiglitz (1981) ont fait de cette « assurance naturelle » un élément central de leur argumentation. Comme stabiliser les prix alimentaires implique en général de réduire la corrélation entre prix et récoltes, ceci peut in fine accroître l'instabilité du revenu des producteurs (Newbery et Stiglitz 1984).

4.2. Les instruments de la stratégie optimale

La stratégie optimale repose principalement sur **les B-instruments**, c'est-à-dire les instruments de couverture des risques prix et récolte (assurances récolte et climat, *futures*, options d'achat et de vente…).

Ces instruments présentent différentes caractéristiques qui semblent en faire la solution optimale face à l'instabilité des prix et des récoltes : ils sont *symétriques* (ils permettent de se protéger à la fois contre un prix excessif et contre un prix insuffisant), *flexibles* (pour peu qu'il existe différents types de contrats, les opérateurs économiques peuvent choisir le niveau de protection qu'ils préfèrent) et *prévisibles* (si un commerçant dispose d'une option d'achat, il sait à l'avance qu'il est protégé contre une hausse de prix excessive).

En outre, il existe différentes complémentarités entre les B-instruments. Ces complémentarités jouent entre instruments qui protègent de risques différents (notamment entre ceux qui protègent contre le risque récolte et ceux qui protègent contre le risque prix). Elles unissent aussi les instruments qui interviennent ex ante (en stabilisant les revenus, comme les assurances récolte ou les *futures*) et ceux qui interviennent ex post (pour aider les opérateurs du marché à réagir face à une baisse de leur revenu, comme le crédit). Enfin, il

existe aussi une *complémentarité d'échelle* entre instruments. En effet, si les risques supportés par les acteurs d'une même zone sont corrélés (comme le risque de mauvaise récolte), les opérateurs qui leur fournissent les B-instruments (compagnie d'assurance, institution de crédit…) subissent eux-mêmes un risque mais ils peuvent utiliser d'autres B-instruments pour se couvrir à leur tour. Par exemple, les compagnies qui fournissent les assurances récolte aux producteurs d'une zone peuvent se couvrir par une assurance climatique tandis que les commerçants qui fournissent des *forward contracts* peuvent se couvrir sur les marchés à terme.

Le débat sur l'instabilité des prix s'est longtemps focalisé sur les cultures de rentes ou les produits miniers (café, cacao, caoutchouc, étain etc.). Dans ce contexte, la stratégie optimale reposait uniquement sur les B-instruments. La transposition du questionnement aux prix alimentaires a conduit à la prise en compte des D-instruments. Il est en effet évident que les populations vulnérables des PED n'ont pas les moyens d'utiliser les B-instruments pour se protéger du risque-récolte et du risque-prix. Il semblait donc nécessaire de leur proposer des instruments gratuits jouant le même rôle protecteur que les B-instruments : il s'agit des D-instruments.

Les **D-instruments** visent à transférer un bien vers certaines catégories de ménages (éventuellement moyennant une contrepartie). Ils se distinguent donc selon a) la nature du bien transféré, b) la nature de la contrepartie, c) le ciblage des bénéficiaires et d) le caractère permanent ou temporaire des transferts. Le bien transféré peut être de la nourriture ou de l'argent, plus rarement des bons alimentaires ou des intrants. Quand il y a une contrepartie, celle-ci peut être en travail ou en argent (si le bien transféré n'est subventionné qu'en partie). Le ciblage peut prendre des modalités diverses et variées. Une modalité particulièrement intéressante est « l'auto-ciblage » qui consiste à créer les conditions pour que seuls les ménages nécessitant l'aide la sollicitent. Les mesures d'aide peuvent enfin avoir un caractère permanent ou être activées seulement en période de crise (notamment en cas de mauvaise récolte ou de forte hausse des prix alimentaires). Le croisement des différentes modalités de ces quatre dimensions permet de définir une pléthore d'instruments.

Dans le contexte de domination de la « stratégie optimale », les D-instruments ont été appréhendés dans la même optique que les B-instruments. Il s'agissait là aussi de permettre aux agents économiques de se protéger contre les risques liés à la variabilité des récoltes et à l'instabilité des prix.

Les B-instruments et les D-instruments sont-ils concurrents ou complémentaires ? Différents éléments donnent à penser qu'ils sont *complémentaires*. D'une part, ils s'adressent à des acteurs différents. D'autre part, le domaine de pertinence des différents instruments dépend des caractéristiques des risques.

En premier lieu, *les B-instruments sont davantage tournés vers les producteurs et les commerçants tandis que les D-instruments s'adressent plutôt aux consommateurs*. Cependant, la répartition entre les deux catégories d'instruments est plus complexe. En effet, le microcrédit est aussi utilisé comme un crédit à la consommation. En outre, les *safety nets* tendent à devenir de plus en plus des outils de protection *ex ante* visant à éviter la décapitalisation des ménages (maintien des capacités productives). Enfin, d'une manière générale, la distinction entre producteurs et consommateurs est poreuse : en Afrique, de nombreux ménages producteurs de céréales sont déficitaires et doivent acheter sur le marché. La sous-consommation affecte le capital humain, ce qui a une influence directe sur la capacité productive des ménages.

En second lieu, *les acteurs qui ont accès aux B-instruments sont plutôt des opérateurs économiques aisés* (ou du moins de taille moyenne), *alors que ceux qui bénéficient des D-instruments sont des ménages pauvres et vulnérables*. Là encore, il convient de nuancer ce jugement. Il est possible que certains ménages pauvres aient accès à certains des B-instruments (comme le microcrédit). Réciproquement, les difficultés opérationnelles liées au ciblage peuvent conduire des ménages non pauvres à bénéficier des D-instruments.

En outre, *le domaine de pertinence des différents instruments dépend des caractéristiques des risques*. La règle d'utilisation des instruments (des catégories B et D) proposée par Cordier et Debar permet de rendre compte de ce phénomène (cf. tableau 2). Selon ces auteurs, lorsque le risque n'est pas trop élevé, des assurances peuvent le gérer s'il n'est pas systémique. S'il est systémique, il faut recourir à d'autres instruments (type *hedging*) mais ceci ne vaut que si le risque est suffisamment élevé pour ça vaille la peine de supporter le coût de ces instruments. Si le risque est plus faible il peut en revanche être géré par des taxes ou subventions sur la production ou la consommation (un tel « lissage fiscal » est budgétairement supportable si le risque est faible). Enfin, pour des niveaux de risque très élevés (risque « sauvage » imprévisible et ne suivant pas des lois statistiques connues), plus aucun de ces instruments n'est efficace et il faut recourir à des filets de sécurité publics (qui devraient être réservés aux ménages vulnérables pour limiter le coût et les distorsions).

Tableau 2 : Règle d'utilisation des B-instruments et D-instruments en fonction des caractéristiques des risques :

<table>
<tr><th>Degré de corrélation entre risques individuels

Ampleur du risque</th><th>Risque indépendant</th><th>Risque systémique</th></tr>
<tr><td>Risque élevé (« sauvage »)</td><td colspan="2">Filets de sécurité publics (« aide ciblée »)</td></tr>
<tr><td>Risque moyen</td><td rowspan="2">Assurances</td><td>Mécanismes de couverture des risques (futures, options)</td></tr>
<tr><td>Risque faible</td><td>Taxes et subventions à la production ou à la consommation (« lissage fiscal »)</td></tr>
</table>

Source : D'après Cordier et Debar (2004)

Au total, la « stratégie optimale » propose une combinaison très élégante d'instruments. Les différents B-instruments sont reliés les uns aux autres par différentes complémentarités basées sur le type de risque couvert (risque-récolte, risque-prix ou autres risques), le niveau d'intervention dans la chaîne des risques (atténuation ou réaction) et l'échelle pertinente. Ces différentes complémentarités devraient permettre une baisse du coût de ces instruments. De plus, l'utilisation des B-instruments par une partie des opérateurs du marché est de nature à engendrer une stabilisation des prix (via une augmentation des investissements dans la production et le stockage). Il y aurait donc un « effet multiplicateur » des B-instruments : leur utilisation par une minorité des producteurs et commerçants aurait des effets bénéfiques sur l'ensemble des autres (Williams et Wright 1991). Enfin, pour les ménages pauvres ou vulnérables, il est possible de mettre en place des filets de sécurité et autres D-instruments, sans que cela génère des interférences négatives avec les B-instruments.

Ce dispositif d'une grande élégance a exercé et exerce encore une grande fascination sur le monde académique et sur les décideurs. Le sentiment général est que *ça devrait* marcher. Pourtant, avec le temps, le doute a commencé à s'installer…

5. Critique de la « stratégie optimale »

La « stratégie optimale » occupe une place dominante depuis les années 80. Elle a cependant mal supporté l'épreuve des faits : le développement tant attendu des B-instruments ne s'est pas produit et les D-instruments ne sont pas parvenus à enrayer la dégradation de la situation nutritionnelle des ménages vulnérables. En outre, ses fondements théoriques apparaissent fragiles si on prend en compte les différentes causes de l'instabilité des prix. En effet, au-delà de l'instabilité « naturelle » (implicitement supposée dans la plupart des analyses), l'instabilité peut être d'origine « importée » ou « endogène » et ceci modifie considérablement les effets à attendre de la stratégie optimale et ceux de la stratégie alternative de stabilisation des prix. On peut ainsi questionner l'idée de ne pas « toucher aux prix » pour ne pas bruiter les signaux du marché et l'idée selon laquelle la stabilisation des prix aurait peu d'effet sur les revenus du fait de « l'assurance naturelle » procurée par la corrélation négative entre prix et production.

5.1 La stratégie optimale à l'épreuve des faits

Avec la libéralisation des agricultures et l'abandon des accords internationaux de régulation des marchés, beaucoup pensaient que les marchés à terme et les marchés d'options allaient connaître un développement sans précédent. D'autres cependant ont très tôt manifesté leur scepticisme vis-à-vis des B-instruments au motif que leur développement serait miné de l'intérieur par les problèmes de sélection adverse et d'aléa moral (Newbery et Stiglitz 1981). Beaucoup ont cependant pensé que ces problèmes pouvaient être surmontés. La solution a été cherchée dans les complémentarités entre instruments en particulier entre assurances récolte et entre instruments de couverture du risque prix, ainsi qu'entre ces deux groupes d'instruments et le crédit. Plus récemment, c'est la complémentarité d'échelle qui a été mise en avant (Larson et al. 1998). L'idée est que les problèmes d'aléa moral, de sélection adverse et de risque systémique peuvent être est partie résolus par le *pooling* des risques et la réassurance : une structure intermédiaire offre des services de couverture des risques (assurance récolte, *forward contract* etc.) à de multiples producteurs et se couvre elle-même en utilisant d'autres instruments plus adaptés à son échelle d'intervention (assurance climatique, *futures*, options etc.). Ceci s'est cependant avéré insuffisant et un soutien public a été envisagé. Le *Commodity Risk Management Group* de la Banque Mondiale a ainsi développé une approche très pragmatique pour promouvoir l'utilisation des B-instruments (CRMG 2008). L'épreuve des faits a cependant donné raison aux sceptiques : le développement tant attendu des instruments de couverture des risques ne s'est pas produit. Ni l'émergence de nouveaux outils, ni la mise en place d'intermédiaires réalisant un *pooling* des risques, ni l'appui multiforme de la puissance publique n'ont permis un réel développement des B-instruments. Parallèlement, les D-instruments ne sont pas parvenus à empêcher la décapitalisation et la fragilisation des ménages très vulnérables (Michiels et al. 2008 ; Michiels et Egg, 2008 ; Blein et Egg 2009).

C'est la logique même de la stratégie optimale (fondée sur la gestion des risques et des crises) qui se trouve ainsi remise en question. Un changement structurel semble ainsi nécessaire pour stabiliser les prix et les récoltes et réduire la vulnérabilité des ménages. Pour autant, le non développement des B-instruments et la crise des D-instruments ne sont pas des arguments décisifs contre la stratégie optimale. On pourrait penser (certains le font) que vivre avec des prix instables est malgré tout une option préférable à la stabilisation des prix. Au-delà du constat de l'échec des B-instruments et des D-instruments, il est donc nécessaire d'analyser les arguments à l'encontre de la stabilisation des prix (le rôle informationnel des prix et « l'assurance naturelle » des producteurs).

5.2. Le rôle informationnel des prix face à l'instabilité « endogène » et à l'imperfection des anticipations

On sait depuis longtemps que les prix sont des signaux qui guident les comportements des opérateurs économiques (Hayek 1945). Stabiliser les prix revient alors à les empêcher de remplir correctement leur rôle informationnel (et incitatif).

Ceci n'est vrai cependant que si les mouvements de prix reflètent bien les changements des fondamentaux. Or, on sait que ce n'est pas toujours le cas. Les marchés ne sont pas toujours informationnellement efficients. Les mouvements de prix liés aux fondamentaux peuvent être amplifiés par le *cobweb*, la spéculation ou d'autres phénomènes affectant les anticipations. C'est ce que nous avons appelé l'instabilité « endogène ». Dans ce cas, *les prix ne véhiculent pas les informations appropriées aux agents économiques. Au contraire, ils les induisent en erreur*. La solution semble alors être de stabiliser les prix d'une manière qui permette d'éliminer exactement la composante endogène de l'instabilité des prix *sans toucher à la part de l'instabilité des prix qui est d'origine naturelle ou importée*. En effet, dans ce cas, la stabilisation des prix renforce le rôle informationnel des marchés en améliorant l'adéquation entre mouvement des prix et mouvement des fondamentaux. C'est par exemple le sens du mécanisme proposé par l'IFPRI pour stabiliser les prix internationaux (Von Braun et Torero 2008). Cette « stratégie optimale élargie » paraît difficile à opérationnaliser car elle nécessite souvent de déterminer ce que serait le « vrai prix » c'est-à-dire le prix qui s'établirait sur le marché en l'absence d'instabilité endogène (c'est ce « vrai prix » qui doit servir à déterminer les seuils de déclenchement de l'intervention publique).

En outre, *même en l'absence d'instabilité endogène, la stabilisation des prix peut être souhaitable car elle permet d'améliorer la qualité des anticipations*. En effet, nombre de décisions comme celles concernant la production ou le stockage se font sur la base des anticipations de ce que seront les prix dans le futur. Comme la stabilisation des prix permet d'améliorer les anticipations des opérateurs économiques, elle peut avoir un effet bénéfique sur l'allocation des ressources même en l'absence d'instabilité endogène. Ceci conduit à considérer une stabilisation des prix qui irait au delà de ce qui est nécessaire pour traiter l'instabilité endogène.

5.3. Les effets de l'assurance « naturelle » des producteurs

L'idée centrale de l'assurance naturelle est qu'il existe une corrélation négative entre le niveau des prix et celui des récoltes. Le risque prix et le risque récolte se compensent alors en partie. Du coup, la stabilisation des prix peut conduire à un accroissement de l'instabilité des revenus des producteurs (Newbery et Stiglitz 1984). La conséquence pratique semble être qu'il faut traiter le problème de l'instabilité des prix *en évitant de stabiliser les prix*, ce qui est le cœur de la doctrine qui sous-tend la stratégie optimale.

Dans quelle mesure existe-t-il une telle « assurance naturelle » induite par la corrélation entre le niveau des récoltes et celui des prix ?

Ceci dépend en premier lieu du type d'instabilité. Dans les situations d'instabilité importée, le prix sur le marché domestique dépend du prix de parité des importations, c'est-à-dire du prix international, du coût du fret et du taux de change. Il est donc a priori assez improbable que ce prix soit corrélé avec le niveau des récoltes du pays (c'est le propre des pays « petits » au sens de la théorie du commerce international : leur niveau de production n'affecte pas le prix international). A fortiori, il est tout à fait improbable que ce prix soit connecté avec les niveaux de récolte des producteurs individuels. Dans les situations d'instabilité (purement)

endogène, l'instabilité des prix n'est liée à aucune instabilité des récoltes mais seulement à la variabilité des anticipations. Il n'existe donc pas non plus « d'assurance naturelle » dans le cas de l'instabilité endogène. C'est finalement seulement dans les situations d'instabilité *naturelle* qu'il peut exister une corrélation négative entre le niveau des récoltes et celui des prix.

Cependant, même dans les cas d'instabilité naturelle, *l'existence d'une telle « assurance naturelle » dépend des types de producteurs.* Pour beaucoup d'entre eux, la corrélation est probablement assez faible. Elle implique en effet que le niveau de récolte du producteur soit fortement corrélé avec le niveau de récolte du pays, ce qui renvoie en partie au fait que le producteur est situé dans la zone de production principale du pays (si une telle zone existe car la production est souvent répartie entre plusieurs zones climatiques différentes). En outre, pour les producteurs déficitaires, « l'assurance naturelle » joue à l'envers: c'est lorsque la récolte n'est pas bonne (et que les prix sont donc élevés) que ces producteurs doivent acheter des quantités importantes sur le marché pour nourrir leur famille ! Or, dans certains pays, ces producteurs déficitaires représentent une très forte proportion des producteurs (environ 60% au Kenya et en Ethiopie par exemple).

Nous avons vu que l'ensemble des arguments contre la stabilisation des prix ne tiennent pas. Ceci montre qu'il *y a beaucoup à gagner à stabiliser les prix* même si on prend en compte le rôle informationnel des prix et l'assurance naturelle des producteurs. Ceci nous conduit donc à présent à considérer les modalités pratiques de cette stabilisation des prix.

6. Stabiliser les prix pour stabiliser les revenus

Même durant la période de domination de la « stratégie optimale » dans le champ académique, quelques voix divergentes continuèrent à affirmer la nécessité de la stabilisation des prix au moins dans certaines situations (Timmer 1989 et 1997 ; Dawe 2001). Mais la marque d'une première remise en cause de la « stratégie optimale » par le *mainstream* est sans doute à rechercher dans une réflexion animée par la Banque Mondiale et DfID en 2005 (cf. Byerlee et al. 2005 et 2006). Les B-instruments n'y sont certes pas présentés comme inutiles mais comme insuffisants. La voie proposée –pragmatique- consiste à envisager une stabilisation des prix basée principalement sur les A-instruments.

L'approche adoptée dans la présente étude consiste à ne pas opposer a priori les instruments de stabilisation basés sur le marché (A-instruments) et ceux basés sur des interventions publiques (C-instruments), mais à les analyser simultanément pour rendre compte de leurs complémentarités et antagonismes. Pour cela nous recourrons au concept de « stratégie de stabilisation » pouvant mobiliser des A-instruments et des C-instruments.

6.1. Les « stratégies de stabilisation » des prix

Lorsque l'instabilité des prix est basée sur des déséquilibres réels entre l'offre et la demande (c'est-à-dire lorsqu'elle est d'origine naturelle ou importée), la stabilisation des prix passe par une stabilisation de l'offre. Ceci peut se faire de quatre manières différentes (qui chacune peut mobiliser des A-instruments et des C-instruments) : en stabilisant la production (modernisation de la production), en intensifiant les échanges internes et le stockage privé (modernisation des marchés), en régulant les échanges avec l'extérieur ou encore en recourant au stockage public. Lorsqu'en revanche, l'instabilité des prix provient de l'instabilité des anticipations (instabilité endogène), la solution passe par une stabilisation des anticipations.

Les deux premières stratégies de stabilisation (modernisation de la production et modernisation des marchés) n'impliquent pas d'objectifs chiffrés de stabilisation. Elles consistent à rendre les acteurs privés plus performants afin que les prix deviennent plus stables. En revanche, les deux stratégies suivantes (la régulation des marchés par le contrôle des échanges avec l'extérieur ou par des stocks publics impliquent de définir des « prix d'intervention » (seuils de déclenchement des interventions publiques).

Ceci soulève trois types de problèmes qui peuvent, s'ils ne sont pas résolus, compromettre gravement l'efficacité des politiques de stabilisation.

Le premier concerne *le niveau* des « prix d'intervention ». Tout l'art consiste à déterminer une fourchette suffisamment large (pour permettre des échanges sur de larges distances) mais pas trop (pour supprimer les valeurs extrêmes). La fourchette des prix d'intervention doit aussi être évolutive, c'est-à-dire qu'elle doit suivre la tendance de long terme des prix. Mais, là encore, il s'agit de trouver le juste milieu : une fourchette trop flexible perd son intérêt pour les opérateurs du marché. L'accord international sur le caoutchouc naturel illustre le cas d'une fourchette trop ample et trop souple (Gilbert 1996)[2]. Réciproquement, une stabilisation trop ambitieuse (fourchette de prix étroite) ou s'opposant à la tendance de long terme du marché est vouée à l'échec. Le niveau des prix d'intervention conditionne donc fortement la faisabilité et la crédibilité de la politique de stabilisation.

Certains ont proposé de développer une stabilisation asymétrique (avec un prix plancher mais sans prix plafond) afin d'éviter l'effet d'éviction sur les stocks privés (Coulter 2005). On peut discuter du caractère nécessaire ou non de l'existence d'un prix plafond pour protéger les consommateurs. Mais ce qui est certain, c'est qu'une politique de stabilisation sans prix plafond ne serait pas *crédible*. Chacun sait bien en effet qu'en cas de forte hausse des prix, le gouvernement interviendra. Mieux vaut donc avoir une stabilisation symétrique (avec un prix

[2] Avec le recul, l'expérience des accords de produits a été repensée sous un jour un peu moins défavorable. S'il est vrai que l'Accord International sur l'Etain a fait faillite en 1985, il a auparavant réussi à contrôler le prix de l'étain pendant 25 ans (Gilbert 1996). En outre, c'est le seul accord de produit à avoir fait faillite : les autres ont été abandonnés pour d'autres raisons : « *But no other commodity agreement has collapsed -instead, they have lapsed. In sugar, this was because of adverse market conditions which made any attempt at stabilization impractical. In cocoa, there was never sufficient support for stabilization for the authority to have the funds to intervene effectively in a market which in any case moved from a chronic state of deficient capacity in the 1970s to chronic excess capacity in the latter half of the 1980s. In the coffee market, stabilization was effective both in raising prices and containing their variability, but intervention lapsed because of disagreement over the division of the benefits between countries, and because the effects of high prices often did not reach the coffee farmers. By contrast, the natural rubber agreement soldiers on but only by intervening at such a low level as to cause little enthusiasm in producers and little resentment in consumers* » (Gilbert 1996, p. 16).

plancher et un prix plafond). De toute façon, les problèmes liés à l'effet d'éviction peuvent être résolus par la transparence des politiques d'interventions.

Le second problème concerne *la transparence* des politiques de stabilisation. Cette transparence porte en premier lieu sur les prix d'intervention. Ceux-ci doivent être annoncés, être crédibles et être respectés. Cette transparence est nécessaire sinon les politiques de stabilisation des prix risquent d'accroître l'incertitude des opérateurs du marché au lieu de la réduire. Les anticipations ne seront améliorées et les risques réduits que si les interventions publiques sont prévisibles. Or, cette amélioration des anticipations et cette baisse des risques sont nécessaires pour provoquer l'effet que l'on attend de la stabilisation des prix : le développement d'investissements permettant la modernisation de la production, de la transformation et de l'échange des produits agricoles.

Une question plus controversée porte sur le caractère souhaitable ou non de la transparence concernant les moyens affectés à la politique de stabilisation (le montant du stock ou du budget affecté). Certains travaux donnent à penser que la transparence sur les moyens augmente la probabilité d'attaques spéculatives contre la politique de stabilisation (Salant 1983). La transparence sur les moyens peut cependant renforcer la crédibilité de la politique (si ces moyens sont importants). Elle peut aussi être un moyen d'éviter les asymétries d information, certains opérateurs proches du pouvoir ayant l'information et d'autres non.

Enfin, le troisième problème concerne *la crédibilité* des politiques d'intervention. La transparence ne crée la prévisibilité que si la politique annoncée est crue par les opérateurs du marché et qu'elle est effectivement appliquée. Or, les décideurs politiques peuvent être tentés de ne pas respecter la politique annoncée. Par exemple, en cas de hausse des prix, ils peuvent être tentés d'intervenir avant que le prix n'atteigne le prix plafond annoncé. Si les opérateurs du marché anticipent que les prix d'intervention annoncés peuvent ne pas être respectés, ils redouteront à tout moment une intervention publique pour peser sur les prix. Ils réduiront alors leur stockage (effet d'éviction) et s'abstiendront d'investir dans la modernisation de la production, de la transformation ou des infrastructures et institutions du marché.

Comment rendre crédibles les politiques d'intervention ? La seule solution semble être d'introduire une certaine rigidité dans la définition et la modification des politiques de stabilisation. Cette rigidité passe par des règles contraignantes et par l'implication d'autres acteurs que les gouvernements. Il peut s'agir par exemple des bailleurs de fonds (comme l'illustre le cas du PRMC du Mali) ou encore de la mise en place d'une agence indépendante pour gérer la politique de stabilisation (sur le modèle des banques centrales indépendantes des gouvernements). Bien d'autres solutions peuvent être imaginées (selon le contexte local). Ce qui est certain, c'est que la transparence et la crédibilité des politiques de stabilisation sont des conditions sine qua non de leur succès.

Enfin, précisons que la non intervention n'est pas une politique crédible (Poulton et al. 2006). En effet, chacun sait qu'en cas de forte hausse ou baisse des prix, le gouvernement interviendra. Mieux vaut donc une politique de stabilisation assumée, réaliste, annoncée à l'avance et respectée.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la performance des stratégies et instruments de stabilisation des prix dépend de manière cruciale des causes de l'instabilité. Nous présenterons donc les politiques de stabilisation pour chacune des causes d'instabilité.

6.2. Stabiliser les prix lorsque l'instabilité est d'origine « naturelle »

Lorsque l'instabilité est « naturelle », la stabilisation des prix peut procéder par différentes voies (non exclusives).

La première voie consiste à attaquer le mal à la racine c'est-à-dire à réduire la variabilité de la production (qui, dans ce cas, est la cause de l'instabilité des prix). Ceci peut se faire par une action sur les aléas qui affectent la production (sécheresse, attaques de criquets etc.), par une réduction de la sensibilité de la production à ces aléas ou encore par une augmentation de l'élasticité-prix de la production (si la production est élastique, les producteurs réagissent à une mauvaise récolte en augmentant leurs plans de production pour l'année suivante). La réduction des aléas est presque impossible en pratique sauf peut être à l'échelle internationale (exemple des négociations sur le changement climatique). La réduction de la sensibilité de la production aux aléas ou l'augmentation de l'élasticité-prix de la production passent par l'élaboration et la diffusion de paquets technologiques (services d'irrigation, variétés résistantes, traitements phytosanitaires…).

Cette politique passe souvent par une subvention des intrants, ce qui peut poser des problèmes de gouvernance importants. L'expérience montre en effet que la fourniture d'intrants subventionnés a souvent été utilisée par le personnel politique pour entretenir un réseau clientéliste (Bates 1981). Les subventions peuvent aussi s'avérer très coûteuses. Un moyen de réduire le coût consiste à mettre en place les subventions de manière conjoncturelle lorsque la récolte précédente a été mauvaise (ce qui vise à éviter les successions de mauvaises récoltes).

Cette politique est aussi parfois limitée par la disponibilité de technologies permettant de diminuer la sensibilité de la production aux aléas ou d'augmenter les rendements. Par exemple, les technologies disponibles pour le mil et le sorgho sont assez limitées, alors que ces produits sont stratégiques pour la sécurité alimentaire des pays du Sahel.

C'est en outre une politique aux résultats incertains, l'adoption des paquets technologiques par les producteurs s'avérant souvent difficile. Les instruments de crédit et de couverture des risques prix et récolte peuvent aider dans une certaine mesure mais le coût de ces instruments décourage leur utilisation. Il existe alors un cercle vicieux entre instabilité des prix et investissement agricole. Comme les producteurs sont averses au risque et que les prix sont variables, ils n'investissent pas. Comme les producteurs n'investissent pas, la production est sensible aux aléas et les prix sont instables. Une stabilisation préalable des prix semble donc être une condition nécessaire à la réussite des politiques de stabilisation de la production. Ceci semble confirmé par le fait que les expériences historiques de « révolution verte » réussies ont toujours couplé l'accès à des technologies performantes et la stabilité des prix. C'est le cas de différents pays d'Asie mais aussi, plus récemment, du Malawi. En résumé, on peut dire qu'à long terme, dans les situations d'instabilité naturelle, la solution la plus intuitive pour stabiliser les prix passe par la mise en place de structures de production performantes, mais que celle-ci nécessite au préalable une certaine stabilisation des prix.

Ceci nous conduit à considérer les autres approches pour stabiliser les prix. Elles *consistent à gérer les excédents et déficits.* En effet, comme les récoltes sont variables et que la consommation est régulière dans le temps, il se produit une suite d'excédents et de déficits. Ainsi, une bonne récolte (ou une succession de bonnes récoltes) génère des excédents qui font chuter les prix. Si on veut empêcher ceux-ci de descendre trop bas, il est nécessaire de retirer des excédents du marché. Réciproquement, en cas de mauvaises récoltes, il peut être nécessaire d'alimenter le marché pour empêcher les prix de monter trop haut. *Cette régulation*

de l'offre peut se faire par une intensification des échanges internes et du stockage privé, par le recours au marché international ou par le stockage public.

Ainsi, **la seconde voie réside dans la modernisation du marché** c'est-à-dire l'émergence d'institutions et d'infrastructures performantes pour la commercialisation et le stockage des produits alimentaires (développement des A-instruments). Le marché (national et régional) des produits alimentaires joue en effet un rôle déterminant dans la gestion des excédents et des déficits. C'est lui qui détermine l'intensité des arbitrages spatiaux (« échanges internes ») et temporels (stockage privé). La modernisation du marché est cependant une affaire complexe. Les raisons du blocage sont de plusieurs ordres.

En premier lieu, elles tiennent en partie à l'interdépendance entre les instruments qui conduit à des problèmes de circularité: l'instrument *x* nécessite l'existence préalable de *y* pour se développer mais *y* requiert au préalable l'existence de *x*. Prenons l'exemple des systèmes de warrantage qui jouent un rôle pivot dans la modernisation des marchés. Les systèmes de warrantage permettent une externalisation de la fonction de stockage (celle-ci est prise en charge par des entrepôts agréés). Une des incitations à utiliser les systèmes de warrantage est que les certificats remis par les entrepôts comme preuve des stocks détenus par les producteurs ou les commerçants peuvent servir à obtenir un crédit auprès du système bancaire. Mais, pour cela, la banque doit pouvoir estimer la valeur du stock, ce qui implique qu'il existe au préalable des standards de qualité et un système d'information de marché diffusant des prix par qualité qui pourront servir de référence. Or, le développement des standards est souvent lui-même impulsé par l'existence de systèmes de warrantage (les standards diminuent le coût de stockage dans les entrepôts qui pratiquent le warrantage car ils permettent de mélanger les stocks de différents propriétaires). Donc le développement du warrantage présuppose l'existence de standards qui ont eux-mêmes besoin de l'existence préalable du warrantage pour se développer. De même, l'accès au crédit offert grâce au warrantage est grandement facilité par l'existence de bourses sur lesquelles les banques peuvent éventuellement revendre les certificats d'entrepôt en cas de non remboursement des prêts consentis. Mais, dans le même temps, le développement des bourses est grandement facilité par l'existence de systèmes de warrantage (surtout si les certificats d'entrepôts sont échangeables). Un des rôles de la puissance publique peut être de débloquer la situation en appuyant le développement de certains instruments (y compris par des biens publics ou des subventions), afin de permettre aux autres d'émerger. L'Etat pourrait par exemple créer les conditions favorables au développement du warrantage, notamment par la mise en place d'une loi sur le warrantage et par le développement d'un corps de certificateurs fiables et incorruptibles.

Une seconde difficulté (liée à la première) tient au fait que chaque innovation en termes d'A-instruments doit être rentable par elle-même pour pouvoir survivre et permettre des innovations ultérieures. C'est là un trait propre à la dynamique évolutionniste des institutions. Cronon (1991) a bien montré comment une telle succession d'innovations rentables a été possible dans le cas de Chicago et a permis l'émergence du warrantage puis des premiers marchés à termes de l'histoire[3]. Il n'est pas certain qu'une telle conjonction de circonstances favorables se reproduise dans l'Afrique contemporaine, mais ce n'est pas improbable non plus.

[3] L'impulsion initiale a été le développement des chemins de fer qui générait une économie de coûts considérable sur le transport des grains (celui-ci se faisait auparavant par bateau via Saint-Louis). Mais cette innovation a créé à son tour un problème logistique : l'engorgement des voies ferrées à cause du temps nécessaire pour vider les trains. La solution a consisté à stocker les grains en vrac dans les wagons et à utiliser des « élévateurs » pour vider directement les wagons dans les entrepôts. Un tel système nécessitait cependant de grader les qualités et de remettre aux propriétaires des grains un certificat précisant la qualité et la quantité de grains détenues : le warrantage était né.

Comme le warrantage comporte des coûts élevés (standardisation, contrôle des qualités et des quantités spécifiées sur les certificats d'entrepôt etc.), il faut que les incitations soient suffisantes (en termes de baisse des coûts) pour inciter les opérateurs à participer à ce dispositif. Ce n'est pas impossible car les systèmes de warrantage peuvent être utiles à une grande pluralité d'acteurs (producteurs, commerçants, transformateurs, agences d'aide, spéculateurs…) pour des raisons très diverses (sécuriser les approvisionnements, obtenir des crédits, garantir la qualité etc.). L'Etat pourrait aussi faciliter le processus en subventionnant temporairement certains A-instruments, le temps que les instruments complémentaires se mettent en place et que les synergies puissent jouer.

Une troisième difficulté est liée à l'instabilité des prix elle-même. La mise en place d'infrastructures et d'institutions performantes pour le marché des grains nécessite en effet la réalisation d'investissements qui ne sont possibles que si les risques ne sont pas trop élevés. C'est notamment le cas pour le stockage privé, mais aussi, dans une certaine mesure, pour les systèmes de warrantage. Comme la modernisation de la production, la modernisation du marché peut être grandement facilitée par la mise en place d'une politique de stabilisation des prix[4].

A long terme, la modernisation de la production et la modernisation des marchés sont les solutions au problème de l'instabilité naturelle (World Bank 2008 ; De Janvry 2009). Ces solutions sont donc incontournables même si elles sont difficiles à mettre en œuvre car elles impliquent un changement structurel des formes de production et d'échange. Ce changement structurel requiert lui-même des prix pas trop instables. Il est donc nécessaire d'envisager d'autres solutions pour gérer le problème de l'instabilité des prix en attendant que des structures modernes de production et d'échange émergent et puissent prendre le relais. Elles doivent aussi faciliter ces changements structurels. Pour cela, elles doivent être conçues en tenant compte à la fois de leurs effets (à court terme) sur la stabilité des prix et de leurs effets (à long terme) sur la modernisation de la production et le développement des marchés.

Il existe deux solutions (c'est-à-dire deux stratégies de stabilisation) pouvant être mobilisées pour cela. La première consiste à recourir au marché international (pour écouler les excédents et/ou combler les déficits). La seconde consiste à développer des stocks publics. Le recours au marché international comporte deux versions. La version *light* consiste à augmenter le degré d'ouverture du pays en réduisant les taxes et restrictions quantitatives sur les importations et les exportations (voire en les subventionnant). La version plus ambitieuse consiste à réguler les flux d'importation et d'exportation pour stabiliser les disponibilités internes : elle repose donc sur des mesures (taxes, subventions, mesures quantitatives) *variables*.

Différentes considérations d'*efficacité* conduisent a priori à privilégier (quand c'est possible) **le recours au marché international** sur **la régulation par des stocks-tampons**.

Le premier argument est que *le recours au marché international présente* un avantage indéniable: *le caractère illimité du stock*. Ainsi, pour un pays « petit » au sens de la théorie du commerce international, l'Etat pourra toujours trouver sur le marché international la quantité dont il a besoin pour combler un déficit. Réciproquement, le marché international pourra toujours absorber ses excédents. Ceci fait de l'échangeabilité des produits (leur capacité à être échangés sur le marché international) une variable très importante des politiques de

[4] Dans le cas du marché régional, les politiques de restriction aux échanges mises en place par les Etats (ex : prohibition temporaire des exportations) peuvent être une source supplémentaire d'instabilité. La modernisation des marchés passe donc aussi par la suppression des protections douanières (et des taxes informelles) au sein de l'espace régional.

stabilisation[5]. Par contraste, les stocks publics ont une capacité de stabilisation limitée. Un résultat maintes fois cité est celui de Townsend (1977) selon lequel la stabilisation des prix par un stock public sera forcément mise en échec si on considère une période de temps suffisamment longue. En effet, il se produira forcément des situations où le stock sera épuisé et ne pourra pas parvenir à contenir la hausse des prix. Réciproquement, si la capacité de stockage (infrastructure, fond destiné à l'achat des grains) est saturée, il n'est plus possible d'acheter et la baisse de prix ne pourra être stoppée. Ainsi, le stock doit être de grande taille (donc coûteux) pour pouvoir faire face à une succession de mauvaises récoltes ou pour pouvoir absorber une succession de récoltes excédentaires.

Le deuxième argument concerne précisément les coûts. Un travail de recherche concernant le cas du blé et du riz en Inde a montré 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 qu'en utilisant un stock-tampon, même en tenant compte des restrictions imposées par le GATT (Srinivasan et Jha 2001). Cet argument doit cependant être nuancé, notamment pour le cas des pays enclavés. En effet, pour ces pays, compte tenu des coûts de transport élevés, il y a un écart important entre les prix de parité à l'importation et à l'exportation. Le recours au marché international pour stabiliser les prix nécessiterait alors de détaxer fortement les importations et les exportations, voire même de les subventionner. Ceci ouvre la voie à l'idée que les coûts respectifs du contrôle aux frontières et du recours à un stock-tampon pourraient être différents selon les pays : à l'avantage du contrôle aux frontières pour les pays côtiers mais parfois à l'avantage des stocks-tampons pour les pays enclavés. Un constat similaire a été fait pour l'Afrique de l'Est (Coulter 2005).

Cependant, dans certaines situations, la stabilisation par le recours au marché international est impossible, inefficace ou coûteuse.

C'est notamment le cas pour les *biens dits « non échangeables* ». En effet, parfois, le bien dont on veut stabiliser le prix ne peut pas faire l'objet de commerce international. Il est néanmoins parfois possible de stabiliser le prix de ce bien en contrôlant les importations ou les exportations de biens qui lui sont substituables. Ceci n'est cependant pas toujours possible car les biens non échangeables sont parfois peu ou pas substituables avec les biens échangeables. C'est le cas des céréales dites « sèches » (mil, sorgho et maïs) en Afrique de l'Ouest : celles-ci ne sont pas échangeables et sont très faiblement substituables au riz (Daviron et al. 2008). Il est cependant possible d'*œuvrer pour rendre échangeables des biens qui ne l'étaient pas auparavant*, même s'il s'agit là d'une action de longue haleine. Pour cela, les clefs sont la standardisation de la qualité des produits (pour pouvoir constituer des lots) et le regroupement des stocks (afin de permettre une mobilisation rapide de volumes importants). Le warrantage peut jouer rôle majeur dans ce processus par les liens étroits qu'il entretient avec le développement des standards de qualité et avec la mobilisation rapide des stocks. Il est aussi possible d'œuvrer pour rendre les biens non échangeables davantage substituables avec

5 Certains contestent cette importance au motif que les biens non échangeable (comme le mil et le sorgho en Afrique de l'Ouest) font l'objet d'échanges sur le marché régional. Dans quelle mesure le marché régional peut-il jouer le même rôle de « stock illimité » que le marché international ? On peut en douter si on considère les exemples de la crise de 2005 au Niger et des prohibitions des exportations de céréales décrétées par nombre de pays ouest-africains en 2008 (mais il est vrai que le marché international peut aussi être exposé à ce problème (comme cela s'est produit en 2008 avec les prohibitions sur les exportations de riz décrétées par de nombreux pays).

des biens échangeables. Par exemple, en Afrique de l'Ouest, la transformation du mil pour permettre une préparation simple et rapide pourrait augmenter sa substituabilité avec le riz.

Le recours au marché international pour stabiliser les prix domestiques est aussi difficile dans le cas des *pays qui sont « grands » au sens de la théorie du commerce international* c'est à dire dont les importations ou les exportations représentent une part suffisamment importante des échanges internationaux pour affecter le prix international. Alors, le marché international ne constitue plus un stock illimité dans lequel le pays peut puiser ce qui lui manque ou écouler ses excédents. Le pays n'est plus *price-taker*: ses importations par exemple font monter le prix international. Le recours au marché international pour contenir la hausse des prix domestiques n'est alors plus une stratégie efficace.

Un autre problème se pose quand la *capacité d'importation du pays est limitée* (par exemple par ses disponibilités en devise). Des appuis extérieurs peuvent permettre de surmonter ce type de problème (cf. le système des facilités de paiement du FMI qui permettait aux pays de se procurer des devises lorsque la nécessité d'importer se faisait sentir).

Enfin, le recours au marché international peut aussi être inefficace pour stabiliser les prix dans les situations où les prix de parité sont très instables. Ceci se produit lorsque les prix internationaux ou les taux de change sont eux-mêmes très instables. Il ne s'agit pas d'une hypothèse théorique. Comme nous l'avons déjà mentionné, la plupart des spécialistes s'accordent à penser que nous sommes entrés dans une période de forte instabilité des prix des céréales sur les marchés internationaux. Dans ce cas, une stratégie possible consiste à œuvrer pour une plus grande stabilité des prix internationaux (cf. les propositions de l'IFPRI et de la Banque Mondiale déjà mentionnées). Il est enfin possible d'appuyer la stabilité monétaire des pays (la zone franc CFA en est un bon exemple).

6.3. Stabiliser les prix lorsque l'instabilité est d'origine « importée »

Lorsque l'instabilité est d'origine importée, le recours à un contrôle aux frontières est incontournable. En effet, stabiliser les prix domestiques passe par une stabilisation des prix de parité qui ne peut elle-même se faire que par une régulation des échanges extérieurs. Une régulation par des stocks-tampons peut être envisagée mais elle présente de nombreuses limites. Le stock risque de s'épuiser si les prix internationaux restent élevés pendant longtemps, comme l'illustre la crise indonésienne de 1997-1998 (Gérard 2000). A l'inverse, le coût de ce stock peut devenir très élevé si les prix internationaux restent bas sur une période prolongée. Il est donc peu vraisemblable qu'une forte instabilité importée puisse être régulée par un stock-tampon, même si un stock-tampon peut se justifier pour gérer les problèmes de délais d'importation (notamment dans les pays enclavés).

La stabilisation des prix de parité par la régulation des échanges extérieurs est donc la seule option possible. Cette option n'est cependant pas toujours réalisable en pratique. En effet, dans certaines situations, les frontières ne sont pas contrôlables. Il en est ainsi des frontières terrestres en Afrique qui sont particulièrement poreuses compte tenu de la contrebande et de la corruption. Le contournement des mesures d'interdiction des exportations de céréales prises par de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest pendant la crise de 2007-2008 illustre particulièrement bien cette porosité (Staatz et al. 2008). Mais ce raisonnement s'applique aussi aux frontières avec le marché international. En effet, du fait du commerce de réexportation, la porosité des frontières terrestres peut conduire à une certaine

porosité des frontières avec le marché international. Un exemple célèbre est celui du Bénin qui a longtemps réexporté du riz vers le Nigeria, à l'époque où celui-ci prohibait ou taxait fortement les importations de ce produit (Galtier et Tassou 1998). La mise en place d'une politique à l'échelle régionale (ou au moins la coordination des politiques nationales) pourrait être une solution à ce problème.

Lorsque le contrôle des frontières est possible, les mesures tarifaires sont préférables de beaucoup aux restrictions quantitatives. Il est en effet beaucoup *plus facile de stabiliser les prix domestiques avec des taxes ou des subventions (variables) qu'avec des impositions temporaires de quotas ou de prohibitions.* Les prix qui vont résulter de l'application de la politique sont en effet plus faciles à prévoir avec des mesures tarifaires qu'avec des mesures quantitatives. En effet, dans le cas des mesures quantitatives, il faut avoir une connaissance précise des fonctions d'offre et de demande pour prédire comment vont évoluer les prix). Ceci est vrai à la fois pour la puissance publique et pour les opérateurs privés. La stabilisation par des mesures tarifaires est donc plus transparente et plus prévisible: elle génère moins de distorsion pour les opérateurs du marché et son effet dépressif sur les stocks privés (effet d'éviction) est donc plus faible. Enfin, *les instruments tarifaires sont symétriques* (on peut taxer ou subventionner), tandis que les instruments quantitatifs sont asymétriques (quand toutes les restrictions sont enlevées, on ne peut plus peser sur les prix).

Le problème est que les mesures quantitatives sont souvent moins difficiles à mettre en œuvre. En premier lieu, *les taxes et subventions variables sur les importations et les exportations sont interdites par l'OMC.* En revanche, les mesures quantitatives sont permises pour les produits alimentaires. Ainsi, les mesures de prohibition des exportations de céréales prises par de nombreux pays pendant la crise de 2007-2008 ne contreviennent en aucune manière aux règles de l'OMC. Pour certains experts, c'est d'ailleurs un problème : il a ainsi été proposé d'interdire les restrictions quantitatives aux exportations (Lin 2008). *La portée symbolique d'une prohibition ou d'un rationnement des exportations* est aussi très différente de celle d'une taxe sur les exportations. Les mesures quantitatives projettent le message que l'Etat souhaite protéger la population d'une famine, tandis les taxes conduisent au contraire à penser qu'il souhaite profiter de la situation pour augmenter ces recettes fiscales. Cette dimension d'économie politique (liée à la légitimité et à l'acceptabilité de la politique de l'Etat) doit aussi être prise en compte. Enfin, certaines expériences donnent à penser que *l'application effective de restrictions quantitatives est plus facile à contrôler* que celle de mesures tarifaires (il suffit de contrôler les camions ou les bateaux). Un exemple de ce phénomène est fourni par celui de l'Inde qui a tenté en octobre 2007 de mettre en place des prix minima à l'exportation (plus élevés que les prix en vigueur à ce moment-là sur le marché international), ce qui aurait dû en théorie stopper les exportations. En réalité, les exportateurs ont été capables de contourner la mesure, si bien que l'Inde a annoncé en avril 2008 une prohibition des exportations qui s'est révélée effective (Timmer 2009).

A moyen terme, la solution pourrait être de **promouvoir la croissance de la production domestique**, en la protégeant par un droit de douane (mais ceux-ci sont plafonnés par l'OMC) et/ou en la soutenant par une subvention aux intrants (De Janvry et Sadoulet 2008). Cette stratégie semble cependant mieux adaptée pour des pays pas trop loin de l'autosuffisance alimentaire que pour des pays fortement déficitaires. Cette stratégie génère en outre des effets pervers au niveau collectif : le protectionnisme généralisé rend les marchés internationaux plus étroits donc plus instables. En outre, il réduit l'efficacité de l'allocation des ressources, ce qui génère des coûts de production (et des prix) plus élevés (Bricas et al. 2009).

On se retrouve ainsi démuni d'instrument efficace de contrôle aux frontières permettant de contrer l'instabilité importée. **Ceci appelle à une action pour stabiliser les prix internationaux ou à un assouplissement des règles de l'OMC concernant les taxes variables**. Il est peu vraisemblable que l'OMC infléchisse sa position sur les taxes variables mais il est peut être possible pour les PED de négocier une exception pour les céréales (compte tenu de leur importance pour la sécurité alimentaire) ou encore d'obtenir un assouplissement des conditions nécessaires pour recourir à la clause de sauvegarde spéciale.

6.4. Stabiliser les prix lorsque l'instabilité est d'origine « endogène »

Lorsque l'instabilité est d'origine endogène, il existe deux approches (complémentaires) pour la traiter. L'une consiste à s'attaquer à l'origine de l'instabilité des prix à savoir l'instabilité des anticipations. L'autre consiste à réduire les effets de l'instabilité des anticipations en réduisant l'élasticité-prix de l'offre.

La stratégie pour stabiliser les anticipations dépend de la cause de leur instabilité.

Si l'instabilité des anticipations est nourrie par l'instabilité naturelle, il faut traiter l'instabilité naturelle de la manière expliquée dans le paragraphe 6.2. Une autre option est d'améliorer la prévisibilité de l'instabilité naturelle (par exemple en diffusant des prévisions de récolte).

De manière similaire, si l'instabilité des anticipations vient de l'instabilité importée, il faut traiter celle-ci (ce qui peut être fait de la manière décrite dans le paragraphe 6.3) ou améliorer sa prévisibilité (par exemple en diffusant des prévisions concernant l'évolution du marché international, celle du taux de change et celle du fret).

L'instabilité des anticipations peut aussi être nourrie par les interventions publiques. Quel que soit le type d'intervention choisie, la politique de stabilisation publique doit être transparente c'est-à-dire que les prix d'intervention doivent être annoncés à l'avance, être crédibles et être respectés. Ceci implique que les ambitions de la stabilisation doivent être limitées (fourchette large et évoluant avec la tendance de long terme du marché). Enfin, des moyens suffisants doivent être investis dans l'opération, sinon on court le risque que la stabilisation échoue ou soit l'objet d'attaques spéculatives.

L'instabilité des anticipations peut également être générée par les marchés à terme et autres mécanismes qui induisent la contagion des anticipations des uns par les anticipations des autres. La solution consiste alors à réguler le fonctionnement des marchés à terme (par exemple en limitant les positions des opérateurs non commerciaux). L'exemple du *Chicago Board of Trade* est à ce titre riche d'enseignements. Ce marché avait été régulé par l'administration Roosevelt à la suite de son rôle supposé dans le krach boursier de 1929. Il a été déréglementé il y a peu par l'administration Bush, ce qui a conduit à un développement exponentiel des activités spéculatives, notamment de celles portant sur les indices boursiers. Selon certains spécialistes, ceci aurait joué un rôle majeur dans la flambée des prix de 2007 – 2008 (Masters et White 2008). Une autre option consiste à instaurer des taxes sur les transactions boursières pour limiter la spéculation, selon la célèbre proposition du prix Nobel James Tobin.

D'une manière générale, l'existence de stocks importants a tendance à stabiliser les anticipations (les opérateurs anticipent que les stocks permettront d'absorber les chocs). L'effet sera encore plus important si les stocks sont visibles car alors ceci a aussi un effet

stabilisateur sur les anticipations croisées (chacun anticipe que les prix seront stables grâce aux stocks et chacun anticipe que les autres opérateurs anticipent eux aussi cette stabilité des prix).

Une stratégie complémentaire de la précédente consiste à réduire les effets de l'instabilité des anticipations.

Une stratégie *structurelle* consiste à réduire l'élasticité de l'offre. Alors, la réponse des opérateurs aux variations de leurs anticipations est moins forte. Or, c'est cette réponse (en termes de production, d'achat, de vente ou de stockage) qui provoque l'instabilité des prix. Cette stratégie prend à contrepied la croyance (bien ancrée chez les économistes) dans les bienfaits de la fluidité liée aux arbitrages (entre cultures, entre itinéraires techniques, entre localités, entre moments du temps etc.). Elle est cependant dangereuse car en réduisant ainsi l'instabilité endogène, on risque d'augmenter l'instabilité naturelle (puisque l'élasticité-prix de l'offre a un effet stabilisateur dans ce cas). Réciproquement, en voulant augmenter l'élasticité de l'offre pour réduire l'instabilité naturelle, on risque de générer une instabilité endogène. Jusqu'où faut-il aller dans la modernisation des structures de production et d'échange? D'une manière générale, le problème de l'instabilité endogène se pose encore très peu en Afrique du fait des nombreux obstacles aux arbitrages. L'augmentation de l'élasticité de l'offre (par la modernisation des structures de production et d'échange) aurait donc presque toujours un effet stabilisateur.

Une stratégie *conjoncturelle* consiste à mettre en place des mesures *ad hoc* pour casser les dynamiques spéculatives. *Il est par exemple possible de détaxer les importations (voire de les subventionner) et de taxer ou contingenter les exportations de manière à casser l'emballement des prix*. L'utilisation de cet instrument est cependant risquée car les opérateurs privés peuvent spéculer sur l'abandon de cette politique si elle coûte trop cher à l'Etat. En outre, elle est très contrainte par les règles de l'OMC. Enfin, elle n'est pas utilisable pour contenir les fièvres spéculatives qui se manifestent au niveau international. Une solution alternative consiste à tenter de *contenir la spirale des prix par l'utilisation d'un stock-tampon*. La proposition de l'IFPRI pour contrer la spéculation sur les marchés à terme s'inscrit dans cette perspective (Von Braun et Torero 2008). Cette option est cependant assez dangereuse car la probabilité d'attaques spéculatives contre le stock public est très élevée. Cependant, une telle politique peut être couronnée de succès si elle est crédible et si le montant du stock est suffisamment important. Elle joue alors à la fois un rôle *ex ante* (en dissuadant la spéculation) et *ex post* (interventions pour contenir les spirales spéculatives).

Dans cette section, nous avons analysé (pour chacune des causes de l'instabilité) les différents instruments qui peuvent être mobilisés pour stabiliser les prix. Lorsque l'instabilité des prix résulte de plusieurs causes, il faut imaginer des solutions mixtes. Par ailleurs, s'agissant des produits alimentaires de base, stabiliser les prix ne suffit pas. La politique de stabilisation doit être accompagnée d'une politique dirigée vers les ménages vulnérables. Comme nous allons le voir à présent, cette politique doit être structurelle, ce qui renouvelle considérablement le rôle des D-instruments.

7. Le changement de paradigme des D-instruments

Les D-instruments ont longtemps été pensés comme des outils de gestion des crises alimentaires. Les crises étant perçues comme résultant d'un problème de disponibilité physique (lié à des mauvaises récoltes), le choix des D-instruments se portait plutôt sur une aide ponctuelle et en nature ciblée sur les ménages ruraux vivant dans des zones « déficitaires » ou « à risque ». Avec la prise en compte du fait que les crises alimentaires ne sont pas toujours liées à des problèmes de disponibilités physiques mais sont souvent dues à des problèmes d'accès économique, **on est passé d'une logique de gestion des risques à une logique de changement structurel visant à s'attaquer aux causes de la vulnérabilité des ménages**. Au delà de la gestion des effets des chocs, l'objectif est la reconstitution et le renforcement des capacités (*capabilities*) des ménages à faire face à l'insécurité alimentaire. Ceci passe par des programmes à moyen et long termes (non limités aux périodes de crise) visant à recapitaliser les ménages. Ces programmes (qui peuvent aussi concerner les populations urbaines) privilégient les transferts en argent pour permettre aux bénéficiaires de définir eux-mêmes leurs propres stratégies de prévention. De tels programmes ont notamment été mis en œuvre en Afrique de l'Est, comme en témoignent par exemple les actions de l'Union Européenne au Malawi (*Social Cash Transfers*) et en Ethiopie (*Productive Safety Net Programme*).

Cette évolution des D-instruments d'une action conjoncturelle à une action plus structurelle a aussi conduit à repenser leur articulation avec les marchés alimentaires. L'idée est que non seulement **les D-instruments doivent perturber le moins possible les marchés, mais aussi** qu'ils doivent **contribuer à faciliter le processus de leur modernisation**.

Comme les D-instruments étaient traditionnellement basés sur les aides en nature, les interventions publiques basées sur les D-instruments faisaient courir des risques aux opérateurs du marché. Ceci conduisait à décourager les investissements dans les infrastructures et institutions de marché (notamment dans celles liées au stockage). De fait, on reprochait beaucoup aux D-instruments de générer des distorsions. Tout le sens de la Charte de l'aide alimentaire élaborée par le CILSS et le Club du Sahel (et signée en 1990) était précisément de faire que l'aide ne perturbe pas le marché. Comment procéder ? Lorsque les crises étaient perçues comme résultant d'un manque de disponibilités physiques, la solution a été recherchée du côté de la monétisation de l'aide : l'aide en nature apportée par les bailleurs était revendue au prix du marché par les gouvernements. La prise en compte des problèmes d'accès économique des ménages depuis la fin des années 90 a conduit à de nouvelles approches : distributions gratuites et ventes à prix modérés. Ces approches conduisaient soit à mettre en place un système parallèle à celui du marché (dans le cas des distributions gratuites notamment) soit à passer par le marché mais en perturbant son fonctionnement (dans le cas des ventes à prix modérés). Ceci a conduit à focaliser beaucoup d'attention sur la question du ciblage, pour limiter les distorsions. Ceci a parfois même conduit à « l'obsession du ciblage », c'est-à-dire à un ciblage excessif générant des coûts élevés et conduisant à exclure une partie des ménages vulnérables qui auraient nécessité l'aide.

L'inscription des D-instruments dans une stratégie de changement structurel à long terme (le nouveau paradigme) conduit à un renouvellement de leur articulation avec les marchés alimentaires. Il ne s'agit plus seulement de réduire les distorsions de marché générées par les D-instruments. Des solutions ont en effet été proposées pour que les D-instruments contribuent à développer le marché. La première consiste à recourir aux aides monétaires (*cash transferts*) plutôt qu'aux aides en nature. Ceci conduit à connecter au marché des

consommateurs qui autrement auraient été non solvables. Cette solution n'est cependant possible que lorsqu'il existe des marchés fonctionnant bien et suffisamment approvisionnés. Lorsque ce n'est pas le cas, une aide en nature est nécessaire. Lorsque celle-ci est achetée dans les PED par les agences d'aide (cf. le programme *Purchase For Progress* développé par le PAM), ces achats peuvent avoir un effet bénéfique sur la modernisation des marchés (diffusion de normes de qualité, développement d'une « culture du contrat », accès au crédit etc.). Cependant, ceci conduit souvent à un marché dans le marché, quelques opérateurs se spécialisant dans l'approvisionnement des agences d'aide. L'utilisation de certificats d'entrepôts (*warrants*) pourrait être une solution à ce problème en ouvrant le marché de l'approvisionnement des agences d'aides à une plus grande partie des opérateurs du marché. Les achats des agences d'aide contribueraient alors davantage à la modernisation des marchés.

Cependant, la participation des D-instruments au changement structurel des agricultures des PED ne peut se limiter à des actions de recapitalisation des ménages et à une meilleure connexion avec les marchés alimentaires, même si ces actions sont très utiles pour réduire la vulnérabilité des ménages. En effet, à long terme, les mesures de reconstitution du capital productif n'offrent pas de véritable sortie de crise. Les ménages vulnérables ruraux sont sur des exploitations dont la surface est très faible et dont le potentiel est limité. Ramener leur capital productif à son niveau d'avant la crise est un moyen de réduire leur vulnérabilité aux chocs. Mais ce n'est pas un moyen de promouvoir leur changement structurel pour une meilleure insertion dans l'économie de demain. Dans la perspective de la modernisation de l'agriculture (révolution verte), certains ménages vont devoir se spécialiser sur certaines cultures, investir et devenir plus productifs. D'autres au contraire ne seront plus compétitifs et vont devoir sortir de l'agriculture (partiellement ou totalement). Les ménages vulnérables appartiennent à la seconde catégorie. **Une vision à long terme des D-instruments** (dans laquelle ils participent pleinement aux changements structurels des agricultures des PED) **doit questionner leur rôle dans l'accompagnement des mutations structurelles** (diversification des bases économiques des ménages, connexion avec les activités rurales non agricoles, accès au marché du travail localement ou ailleurs…).

8. Conclusion

La doctrine qui a dominé depuis les années 80 jusqu'à la crise de 2008 (la « stratégie optimale ») était qu'il faut stabiliser les revenus « sans toucher aux prix ». Le traitement de l'instabilité des prix passait alors par la gestion des risques à l'aide d'instruments privés de couverture (les B-instruments) ou d'instruments publics ciblés sur les ménages vulnérables (les D-instruments). Cette stratégie a doublement échoué : le développement attendu des B-instruments ne s'est pas produit pour les biens alimentaires et les D-instruments ne sont pas parvenus à enrayer la dégradation de la situation nutritionnelle des ménages vulnérables.

Ceci conduit à **passer d'une logique de gestion des risques à une logique de changement structurel**. Ce passage se traduit notamment par le fait de promouvoir une modernisation des structures de production et d'échange des biens alimentaires afin de stabiliser les récoltes et les prix, plutôt que de s'en remettre aux seuls instruments de couverture des risques. Une telle modernisation ou « transformation structurelle de l'agriculture » est une condition indispensable au développement économique des pays africains. Cette modernisation conduira à terme à des prix plus stables mais elle a elle-même besoin de prix alimentaires stables pour se développer. Des politiques de stabilisation des prix réalistes, transparentes et crédibles doivent donc être mises en place pour faciliter ce processus. Les D-instruments

doivent également se renouveler non seulement pour recapitaliser les ménages vulnérables mais aussi pour accompagner leur adaptation aux mutations structurelles. Dans ce nouveau paradigme, les B-instruments ont eux aussi un nouveau rôle : celui de permettre aux acteurs qui mettent en œuvre les interventions publiques de se protéger de l'instabilité. En effet, les politiques de stabilisation des prix risquent de se traduire par un transfert de l'instabilité vers d'autres variables (budget, recettes en devises etc.). Il est possible pour l'Etat (ou les bailleurs) de se couvrir en utilisant les assurances climatiques ou les instruments de protection contre le risque prix (*futures*, options) (Faruqee et al. 1997 ; Dana et al. 2006). Quelques expériences réussies existent d'ailleurs. Ainsi, en 2005, le gouvernement du Malawi a utilisé une option d'achat portant sur du maïs blanc. Le PAM a par ailleurs utilisé une assurance pour se protéger contre le risque climatique en Ethiopie.

Les causes de l'instabilité des prix sont multiples (instabilités « naturelle », « importée » et « endogène »). **L'identification des causes de l'instabilité des prix est un préalable au *design* des politiques car un même instrument peut, selon le cas, avoir un effet stabilisateur ou un effet déstabilisateur**.

Quelle que soit la cause de l'instabilité (et plus encore si l'instabilité a des causes multiples), **la mobilisation conjointe de différents instruments** est souvent souhaitable ou nécessaire. Les actions de stabilisation peuvent ainsi combiner des instruments publics et des instruments privés, des instruments visant à stabiliser les prix et des instruments visant à stabiliser les revenus.

Un élément majeur dans ces complémentarités concerne **le rythme des différents instruments**, c'est-à-dire le délai entre le moment où ils sont activés et le moment où ils produisent leurs effets. Par exemple, un stock-tampon a un effet beaucoup plus rapide sur les prix que le recours au marché international (notamment pour les pays enclavés). En effet, au délai nécessaire pour acheter et acheminer le produit, doit être ajouté le délai nécessaire pour écouler les stocks achetés avant la mesure. Par exemple, l'effet d'une détaxe des importations se fait sentir au moment où les commerçants commencent à vendre les céréales importées avec la détaxe c'est-à-dire plusieurs semaines après leur achat. Il apparaît ainsi de grandes différences dans le rythme avec lequel les instruments produisent leur effet : effet immédiat pour la régulation par les stocks, délai de quelques jours pour le commerce domestique et régional, délai de quelques semaines pour le commerce international, délai de plusieurs mois pour les mesures de relance de la production et de plusieurs années pour les politiques de modernisation des structures de production et d'échange. L'articulation des différents instruments doit tenir compte de ces différences de rythme. Il est par exemple possible d'utiliser des stocks publics pour contenir la hausse des prix en attendant l'arrivée des importations ou de la nouvelle récolte (éventuellement relancée par des subventions aux intrants).

Surtout, **il est envisageable d'utiliser** des instruments à effet rapide (comme **les stocks publics ou le contrôle des frontières) pour faciliter l'émergence de structures de production et d'échange plus performantes**. Néanmoins, pour avoir l'effet attendu, ces instruments doivent être utilisés d'une manière *réaliste* (la fourchette de prix doit être suffisamment large et suivre la tendance de long terme du marché), *transparente* (les prix d'intervention doivent être annoncés à l'avance) et *crédible* (les prix d'intervention annoncés doivent être respectés).

L'interdépendance croissante entre pays appelle à réfléchir à la mise en place de politiques régionales

Du fait du commerce régional, les marchés alimentaires des pays appartenant à une même région (Afrique de l'Ouest, Afrique de l'Est…) sont très souvent fortement interconnectés. De ce fait, il semble logique d'envisager le développement de politiques de stabilisation menées à l'échelle régionale. La question se pose cependant différemment selon les stratégies de stabilisation considérées.

L'échelle régionale semble a priori pertinente pour ce qui concerne la modernisation des marchés. D'une part, les marchés sont déjà en grande partie connectés. D'autre part, il existe des économies d'échelle non seulement sur les infrastructures (comme les routes) mais aussi sur les institutions de marché comme les standards de qualité, les systèmes de warrantage et les bourses. Les initiatives développées par *l'East African Grain Council* pour le maïs blanc constituent un bon exemple d'une telle démarche. L'exercice est pourtant difficile car, en cas de hausse des prix, les pays qui exportent habituellement vers leurs voisins peuvent être tentés de fermer leurs frontières. L'exemple de nombre de pays ouest-africains (qui ont prohibé les exportations de céréales pendant la crise de 2007-2008) est là pour le rappeler.

L'échelle régionale semble aussi pertinente pour la connexion au marché international. En effet, l'absence d'harmonisation de la protection douanière risque de générer un commerce de réexportation (l'exemple des réexportations de riz du Bénin vers le Nigeria est resté célèbre). Par ailleurs, il existe déjà des exemples d'harmonisation douanière (comme le TEC de l'UEMOA). Mais là encore, en pratique, les choses peuvent se compliquer, surtout si les pays ont des intérêts divergents, ce qui est souvent le cas car certains dépendent fortement des importations alors que d'autres sont autosuffisants ou excédentaires.

L'échelle régionale serait sans doute également pertinente pour les politiques basées sur des stocks publics. Néanmoins, une telle approche (qu'elle soit basée sur un stock régional ou une mise en réseau des stocks nationaux) risque de poser des problèmes de gouvernance importants.

L'échelle régionale peut aussi être envisagée pour les politiques de relance de la production et peut être aussi pour les filets de sécurité. Il s'agit alors d'éviter les effets de *spillover* entre pays qui se manifestent par la revente dans un pays des intrants ou des céréales subventionnés dans un autre.

Références bibliographiques

Blein R. et Egg J. (2009). *Renforcement des capacités des systèmes nationaux et régional de prévention et de gestion des crises alimentaires en Afrique de l'Ouest*. Contribution à la pré-identification d'un programme d'appui de l'AFD.- Paris : Bureau Issala et IRAM, mars, 64 p. + annexes.

Boussard (1996). When risk generates chaos. *Journal of Economic Behavior and Organization* 29, 433-446

Boussard J.M., Gerard F., Piketty M.G., Ayouz M. et Voituriez T. (2006). Endogenous risk and long run effects of liberalization in a global analysis framework. *Economic Modelling*, 23(3), 457-475.

Byerlee, D., Jayne, T. S. et Myers, R. (2005). *Managing Food Price Risks and Instability in an Environment of Market Liberalization*. World Bank, Washington, DC

Byerlee, D., Jayne, T. S. et Myers, R. (eds) (2006). *Special issue of Food Policy* on

"Managing Food Price Risks and Instability in a Liberalizing Market Environment". 31(4), 275-384 (August).

Bricas, N. Daviron, B. et Galtier F. (2009). *Marchés alimentaires - A quelles échelles gérer l'instabilité accrue des prix ?* Demeter 2010.

Cordier J. et Debar J.C. (2004). *Gestion des risques agricoles : la voie nord-américaine. Quels enseignements pour l'Union Européenne*. Cahier n° 12, Club Déméter, Paris, 70 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. et Onumah, G., (2002). The role of warehouse receipt systems in enhanced commodity marketing and rural livelihoods in Africa. *Food Policy* 27 (4), 319–337.

CRMG (2008). *The International Task Force on Commodity Risk Management in Developing Countries: Activities, Findings and the Way Forward*. Commodity Risk Management Group. World Bank. October.

Cronon, W. (1991) *Nature's Metropolis: Chicago and the Great West.* Norton: New York and London.

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

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.

De Janvry, A. (2009). Agriculture for development: New paradigm and options for success. *Elmhirst Lecture, IAAE Conference, Beijing, August 16-22, 2009.*

De Janvry, A. et Sadoulet E. (2008). The Global Food Crisis: Identification of the Vulnerable and Policy Responses. UC Berkeley, Giannini Foundation of Agricultural Economics: *Agriculture and Resource Economics Update* 12 (2), 18-21.

Ezekiel, M. (1938). The cobweb theorem. *Quarterly Journal of Economics* 53, 225-280.

Faruqee R., Coleman J. et Scott (1997). Managing price Risk in the Pakistan Wheat Market. *The World Bank Economic Review* 11(2), 263-292.

Galiani F. (1770). *Dialogues sur le commerce des bleds.* Réédition 1984, Paris, Fayard, 273 p.

Galtier et al. (2009). *Quels instruments mobiliser face à l'instabilité des prix alimentaires ? Rapport final de l'étude*. Ecart / Afd – Maee. Août 2009. 256 p + annexes.

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.

Gerard F. (2000). De la crise financière à la crise alimentaire: l'Indonésie en 1997-1999. *Revue Tiers-Monde*. 41(162), 411-430.

Gilbert C (1996). International commodity agreements: An obituary notice. *World Development* 24(1), 1-19.

Hayek, F. (1945). The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review* 35(4), 519-530.

Keynes, J.M. (1942). *The international regulation of primary products*. London: Treasury Chambers, draft, 26 p. + annexes.

Larson et al. (1998). *Commodity risk management and Development*. World Bank. Paper prepared for the Roundtable on New Approaches to Commodity Price Risk Management in Developping Countries, Washington DC, April 28, 1998.

Lin J. (2008). *Prepared Remarks presented at the roundtable on "preparing for the next global food price crisis"*, Center for Global Development, Washington, D.C., October 17, 2008.

Masters, M.W. et White A.K. (2008). *The Accidental Hunt Brothers. How Institutional Investors Are Driving Up Food and Energy Prices*. Special Report, 31 juillet.

Masters, M.W. et White A.K. (2008). *The Accidental Hunt Brothers – Act 2. Index Speculators Have Been a Major Cause of the Recent Drop in Oil Prices*. Special Update, 10 September.

Michiels D., Blein R., Egg J., Gabas J-J. et Soulé B.G. (2008). *Nouveaux contextes et enjeux de la sécurité alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest*. Paris : OCDE, CILSS, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest. Février, 44 p.

Michiels D. et Egg J. (2008). *Les politiques de prévention et gestion des crises alimentaires : Enseignements de la crise du Niger de 2005*. Avec la collaboration de R. Blein et F. Delpeuch. Paris : MAEE, DGCID, série « Etudes», 90 p.

Mitchell D. et 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.

Newbery D. et J. Stiglitz (1981). *The Theory of Commodity Price Stabilization. A Study in the Economics of Risk*. Oxford: Clarendon Press.

Newbery D. et J. Stiglitz (1984). Pareto Inferior Trade. *Review of Economic Studies* 51, 1-12.

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

Salant S. (1983). The Vulnerability of Price Stabilization Schemes to Speculative Attack. *Journal of Political Economy* 91(1), 1-38.

Sarris A. (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.

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

Staatz, J.M. Dembélé, N.N., Kelly, V. et 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 17-20 Sept., 2008.

Timmer, P. (1989). Food price policy: the rationale for government intervention. *Food Policy* 14(1), 17-42.

Timmer P. (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.

Timmer P. (2009). Reflections on food crises past. Forthcoming in *Food Policy*.

Townsend R. (1977). The Eventual Failure of Price Fixing Schemes. *Journal of Economic Theory* 14, 190-199.

Von Braun J. et Torero 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., Lin J. et Torero M. (2009). *Eliminating Drastic Food Price Spikes – a three pronged approach for reserves*. Note for discussion.

Williams J. et B. Wright (1991). *Storage and Commodity Markets*. Cambridge: Cambridge University Press.

World Bank (2008). *World Development Report 2008, Agriculture for Development*. Washington DC: The World Bank, 2007.

Wright B. (2009). *International Grain Reserves and Other Instruments to Address Volatility in Grain Markets*. The World Bank. Policy Research Working Paper 5028. August. 52 p.