

Instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement : vers un changement de paradigme ?

Une récente étude invite à un renouvellement des approches en matière de gestion de l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement. Après avoir rappelé que les politiques agricoles visant à agir directement sur les prix étaient largement dominantes des années 1930 aux années 1970, cette étude critique les fondements de la « stratégie optimale » qui s'est imposée dans les années 1980 et qui prône l'emploi quasi-exclusif d'instruments privés de gestion des risques. La non-assurabilité des risques systémiques et la remise en cause de l'hypothèse d'efficacité informationnelle des marchés constituent les limites principales de cette stratégie. Les auteurs de l'étude appellent donc à considérer l'ensemble des instruments de politique agricole disponibles (qu'ils agissent sur les prix ou seulement sur les effets de leur volatilité) et à penser les nécessaires complémentarités entre régulation publique et régulation marchande, comme entre prévention et gestion de l'instabilité des marchés agricoles.

Commanditée par l'Agence Française de Développement (AFD) et le ministère des Affaires Étrangères et Européennes (MAEE), les résultats d'une étude¹ portant sur la gestion de l'instabilité des prix dans les pays en développement (PED) ont récemment été présentés par le coordinateur de ce travail, Franck Galtier, chercheur au Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD).

Lancée en écho à la crise alimentaire de 2007-2008 et aux émeutes de la faim qu'elle a engendrées dans une quarantaine de PED, cette étude visait à faire un état des lieux des instruments disponibles pour gérer l'instabilité des prix agricoles dans ces pays et à discuter de leur utilisation au regard des débats académiques et des réalités de terrain.

Sur la période 1930-1970, les solutions à l'instabilité des marchés agricoles ont reposé sur des instruments publics visant à stabiliser les prix (stocks publics, contrôle de la production ou des frontières). Au-delà des politiques agricoles nationales ou régionales fortes, cette approche s'est concrétisée par la mise en place de dispositifs de stabilisation des prix internationaux, les « accords de produits », concernant la plupart des matières premières agricoles d'exportation (le sucre en 1954, le café en 1962 ou le cacao en 1972).

Dans les années 1980, ces dispositifs de stabilisation des prix ont progressivement été abandonnés. Un contexte de prix élevés, leur mauvaise gestion administrative et financière et des fraudes importantes sont les principales causes de l'abandon de ces politiques de stabilisation gérées pour l'essentiel par les pays producteurs.

De surcroît, sur le plan académique, les instruments affectant directement les prix ont été de plus en plus décriés. Le premier argument était qu'ils empêchaient les prix de jouer leur rôle de signal guidant les comportements de production et d'échange. Il leur était également reproché de limiter l'expression de « l'assurance naturelle » pour

1. Galtier F. et al. (2009), *Quels instruments mobiliser face à l'instabilité des prix alimentaires ?*, rapport final de l'étude Ecart / Afd - Mae, août 2009, 256 p., prochainement disponible.

les producteurs, c'est-à-dire de la corrélation négative entre les prix et les volumes récoltés qui permet au risque prix et au risque production de se compenser partiellement.

Ainsi s'est dessiné dans les travaux académiques et les prescriptions des institutions internationales un consensus autour d'une « stratégie optimale » consistant à limiter les effets de la volatilité sans « toucher aux prix », grâce aux instruments privés de couverture des risques pour les producteurs (contrats à terme, assurances chiffre d'affaires ou revenu, indices climatiques, etc.) et à soutenir les ménages en période de prix élevés par des transferts monétaires directs ou des aides en nature.

C'est ce consensus que les auteurs de l'étude critiquent de manière convaincante, en basant leur argumentation sur une analyse des différents types de volatilité et en prenant exemple sur des expériences réussies dans les PED. Ils appellent ainsi à un renouvellement de la problématique de la gestion de la volatilité des marchés agricoles qui mettrait l'accent sur la complémentarité des différents instruments, qu'ils agissent directement sur les prix ou seulement sur les effets de leur volatilité.

La critique de la « stratégie optimale » repose tout d'abord sur le constat d'un développement très modeste des outils privés de gestion des risques. Le caractère systémique de la plupart des risques affectant les activités agricoles est invoqué comme étant l'un des principaux facteurs limitant l'essor des marchés du risque et de l'assurance. Cette insuffisance ne saurait être palliée par « l'assurance naturelle », faible, voire inexistante sur des marchés agricoles mondialisés et largement ouverts.

Enfin, l'hypothèse d'efficience informationnelle des marchés selon laquelle les prix observés reflètent fidèlement l'évolution de la rareté ou de l'abondance des produits est de plus en plus contestée. Il apparaît en effet que les mouvements de prix peuvent être amplifiés ou déformés par des erreurs d'anticipation, par des épisodes spéculatifs ou d'autres phénomènes (problèmes de transmission de prix, délais dans la réponse de l'offre, etc.). L'action directe sur les prix peut donc s'avérer souhaitable dans la mesure où elle empêcherait certaines erreurs d'anticipation aux conséquences fâcheuses.

Déclinant l'idée qu'il ne peut exister de solution standard mais qu'*a contrario* le choix des instruments dépend du contexte et en particulier de la nature de l'instabilité, l'étude propose une discussion intéressante sur les différentes politiques de stabilisation des prix envisageables. Il en résulte que la modernisation de la production et des institutions de mise en marché constitue un passage obligé pour limiter l'instabilité liée aux conditions climatiques. À l'inverse, faute d'une gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire, le contrôle des importations et la constitution de stocks publics restent les moyens les plus opérants pour limiter les effets de l'instabilité importée des marchés internationaux. Enfin, compte tenu de l'interdépendance croissante entre pays, la mise en place de politiques commerciales régionales semble nécessaire pour stabiliser les prix agricoles et ainsi offrir un cadre propice à la modernisation des structures de production dans les PED.

Au final, cette étude invite à ne pas porter de jugement définitif sur les instruments mais bien à les considérer dans leur faculté, propre ou en association, à constituer des moyens efficaces pour répondre aux enjeux alimentaires et de développement. Sans conteste, cette contribution propose une argumentation complémentaire à la remise en cause actuelle de la doctrine du « consensus de Washington » prônant la libéralisation des échanges comme unique stratégie de développement, au même titre, entre autres, que le *Rapport sur le développement dans le monde* de la Banque Mondiale de 2008 ou certains écrits de l'économiste Dani Rodrik.

Frédéric Courleux
Chargé de mission Économie et politiques agricoles
Centre d'études et de prospective
frederic.courleux@agriculture.gouv.fr