

# MARCHÉS ALIMENTAIRES

## À quelles échelles gérer l'instabilité accrue des prix ?

**par MM. Nicolas Bricas, Benoît Daviron et Franck Galtier**

Économistes au Centre de coopération internationale

en recherche agronomique pour le développement (Cirad)

Unité mixte de recherche Marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs (UMR MOISA)

# Sommaire

## INTRODUCTION

### 1. LE RETOUR DE L'INSTABILITÉ, SES CAUSES ET SON AVENIR

#### 1.1. LE RETOUR DE L'INSTABILITÉ

#### 1.2. UNE CAUSE CENTRALE : LA DISPARITION DES STOCKS

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

1.2.2. Production : un fléchissement sensible, mais peut-être déjà dépassé

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

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

#### 1.3. À LA RECHERCHE DE SOLUTIONS

#### 1.4. ÉLÉMENTS DE CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

### 2. LES RÉPONSES DES PAYS « RICHES » : UNE DÉFIANCE VIS-À-VIS DU MARCHÉ INTERNATIONAL ?

#### 2.1. LE RÉTABLISSEMENT DES BARRIÈRES AUX ÉCHANGES

#### 2.2. L'INTÉGRATION VERTICALE PAR ACHATS OU LOCATIONS DE TERRES À L'ÉTRANGER

### 3. LES ENJEUX ET LES RÉPONSES POSSIBLES POUR LES PAYS PAUVRES

#### 3.1. RECOURIR AU MARCHÉ INTERNATIONAL POUR STABILISER LES PRIX AUX CONSOMMATEURS

#### 3.2. STABILISER LES PRIX OU RÉDUIRE LES EFFETS DE LEUR INSTABILITÉ : QUELLE INTERVENTION PUBLIQUE ?

#### 3.3. LES INSTRUMENTS DE LA STABILISATION DES PRIX

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

**3.3.2. La constitution de stocks tampons**

- a) Les stocks physiques
- b) Les stocks de contrats
- c) Les stocks en certificats d'entrepôt

**3.3.3. Éléments provisoires de conclusion**

**3.4. L'EXTENSION DE L'ESPACE DES ÉCHANGES**

**3.4.1. L'extension de l'espace géographique**

**3.4.2. La diversification alimentaire**

**CONCLUSION**

**RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

## Liste des tableaux

### TABLEAU 1

TAUX DE CROISSANCE ANNUEL MOYEN  
DE LA CONSOMMATION MONDIALE D'HUILES VÉGÉTALES ET DE VIANDES

### TABLEAU 2

TAUX DE CROISSANCE ANNUEL MOYEN  
DE LA CONSOMMATION MONDIALE DE SOJA ET DE CÉRÉALES

### TABLEAU 3

TAUX DE CROISSANCE ANNUEL MOYEN  
DE LA PRODUCTION MONDIALE DE CÉRÉALES ET DE SOJA

### TABLEAU 4

TAUX DE CROISSANCE ANNUEL MOYEN  
DE LA PRODUCTION DE CÉRÉALES PAR GRANDES ZONES GÉOGRAPHIQUES

### TABLEAU 5

SYNTHÈSE DES ACHATS OU LOCATIONS DE TERRE  
POUR L'APPROVISIONNEMENT ALIMENTAIRE DES ACQUÉREURS MENTIONNÉS EN 2008

### TABLEAU 6

COEFFICIENT DE VARIATION DES PRIX DES PRODUITS IMPORTÉS  
ET DES PRODUITS « LOCAUX » EN AFRIQUE ENTRE JANVIER 1994 ET MARS 2007

### TABLEAU 7

LES MÉCANISMES PERMETTANT DE STABILISER LES PRIX OU DE RÉDUIRE LES EFFETS DE LEUR INSTABILITÉ

### TABLEAU 8

HAUSSE DES PRIX INTERNATIONAUX ET DES PRIX À LA CONSOMMATION  
DU RIZ IMPORTÉ DEPUIS AVRIL 2007 DANS HUIT PAYS AFRICAINS

## Liste des graphiques

### GRAPHIQUE 1

ÉVOLUTION DE L'INDICE DES PRIX FOB DES PRODUITS ALIMENTAIRES

### GRAPHIQUE 2

ÉVOLUTION DE L'INDICE DES PRIX INTERNATIONAUX FOB DES CÉRÉALES ET DES OLÉAGINEUX

### GRAPHIQUE 3

ÉVOLUTION DES PRIX INTERNATIONAUX FOB DES VIANDES ET DU SUCRE

### GRAPHIQUE 4

ÉVOLUTION DES PRIX INTERNATIONAUX FOB DU MAÏS, DU BLÉ ET DU TOURTEAU DE SOJA

### GRAPHIQUE 5

ÉVOLUTION DES PRIX DE L'HUILE DE PALME ET DU RIZ

### GRAPHIQUE 6

ÉVOLUTION DES PRIX INTERNATIONAUX FOB DES VIANDES

### GRAPHIQUE 7

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION « NON-ANIMALE » DE MAÏS

### GRAPHIQUE 8

ÉVOLUTION DES DÉFICITS ET DES EXCÉDENTS MONDIAUX DE PRODUCTION DE BLÉ, MAÏS ET RIZ

### GRAPHIQUE 9

ÉVOLUTION DES STOCKS MONDIAUX DE BLÉ, DE RIZ ET DE MAÏS EN DÉBUT DE RÉCOLTE SUR LA PÉRIODE 1960 / 1961 – 2008 / 2009

### GRAPHIQUE 10

ÉVOLUTION DES STOCKS MONDIAUX D'HUILES DE PALME ET DE SOJA EN DÉBUT DE RÉCOLTE SUR LA PÉRIODE 1963 / 1964 – 2006 / 2007

### GRAPHIQUE 11

BLÉ : ÉVOLUTION DES RATIOS AMÉRICAIN, EUROPÉEN ET CHINOIS « PART DANS LE STOCKAGE MONDIAL / PART DANS LA CONSOMMATION MONDIALE »

### GRAPHIQUE 12

ÉVOLUTION DES PRIX À LA CONSOMMATION À YAOUNDÉ AU CAMEROUN DEPUIS 1994

### GRAPHIQUE 13

ÉVOLUTION DES PRIX À LA CONSOMMATION À BAMAKO AU MALI DEPUIS 1994

### GRAPHIQUE 14

ÉVOLUTION DES PRIX À LA CONSOMMATION À NIAMEY AU NIGER DEPUIS 1994

### GRAPHIQUE 15

ÉVOLUTION DES PRIX À LA CONSOMMATION À DAKAR AU SÉNÉGAL DEPUIS 1994

### GRAPHIQUE 16

ÉVOLUTION DES PRIX À LA CONSOMMATION À CONAKRY EN GUINÉE DEPUIS 1994

### GRAPHIQUE 17

ÉVOLUTION DES PRIX À LA CONSOMMATION À TANANARIVE À MADAGASCAR DEPUIS 1994

## Glossaire

**FAO** : the *Food and agriculture organization of the United Nations* ou, en français, *l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture* réunit tous les pays développés ou en développement sur un pied d'égalité pour négocier des accords et débattre de politiques. Depuis sa création en 1945, son mandat consiste à améliorer les niveaux de nutrition, la productivité agricole et la qualité de vie des populations rurales et à contribuer à l'essor de l'économie mondiale ([www.fao.org](http://www.fao.org)).

**FCFA** : cf. Franc CFA

**FMI** : le *Fonds monétaire international* ou, en anglais, *International Monetary Fund* (IMF) a été créé en 1945 afin de promouvoir le bon fonctionnement de l'économie mondiale. Basé à Washington, il est gouverné par ses 186 États membres, soit la quasi-totalité des pays du monde, devant lesquels il est responsable ([www.imf.org](http://www.imf.org)).

**FOB** : abréviation commerciale anglaise signifiant *free on board* ou, en français, *franco à bord*. Elle signifie que le prix de la marchandise inclut tous les frais, y compris ceux du chargement à bord du navire de transport.

**FRANC CFA ou FCFA** : le sigle signifiait « *franc des colonies françaises d'Afrique* » lors de la création de cette unité monétaire en décembre 1945. Celle-ci reste aujourd'hui la monnaie principale des pays membres de *l'Union économique et monétaire ouest-africaine* (UEMOA) et de *la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale* (CEMAC). Dans la zone UEMOA, le sigle FCFA signifie désormais *franc de la Communauté financière africaine* et, dans la zone CEMAC, *franc de la Coopération financière en Afrique centrale*. Jusqu'en janvier 1994, le FCFA était relié au franc français par un taux de change fixe inchangé

depuis 1945. Puis, en janvier 1994, sa valeur fut dévaluée de 50 % et il passa de 0,02 à 0,01 franc. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, le franc CFA est défini par rapport à l'euro : 1 000 FCFA valent 1,52 euro et 1 euro équivaut à 655,957 FCFA ([www.larousse.fr/encyclopedie/nom-commun-nom/franc/53409](http://www.larousse.fr/encyclopedie/nom-commun-nom/franc/53409)).

**GATT** : sigle anglais signifiant *General agreement on tariffs and trade*. Cet accord, en théorie provisoire, a été signé à Genève en 1947 et a servi de cadre aux décisions multilatérales visant à alléger et harmoniser les procédures douanières. Ses *rounds* de négociation ont marqué l'actualité jusqu'au dernier, *l'Uruguay round*, ouvert en 1987 et terminé au printemps 1994 par la signature des accords de Marrakech, puis à la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995 qui a « remplacé » le GATT.

**HA** : hectare(s)

**IFPRI** : the *International Food Policy Research Institute* est basé à Washington et travaille à la recherche de solutions durables pour mettre un terme à la pauvreté et à la faim dans le monde. C'est l'une des quinze structures soutenues par le *Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale* ([www.cgiar.org/languages/lang-french.html](http://www.cgiar.org/languages/lang-french.html)) qui rassemble des fondations privées, des gouvernements et des organisations régionales ou internationales ([www.ifpri.org](http://www.ifpri.org)).

**MHA** : million(s) d'hectare(s)

**Mt** : million(s) de tonne(s)

**OMC** : L'Organisation mondiale du commerce ou, en anglais, *World trade organization* (WTO) est basée à Genève. Depuis sa création le 1<sup>er</sup> janvier 1995, elle s'occupe des règles régissant le commerce entre les pays, à l'échelle mondiale. Ayant

succédé au GATT, sa mission est de libéraliser le commerce en offrant un cadre dans lequel ses 153 États-membres négocient des accords commerciaux. Ceux-ci y règlent également leurs différends commerciaux puisque l'OMC administre un système de règles commerciales ([www.wto.org](http://www.wto.org)).

**ONG** : organisation non-gouvernementale;

**PAM** : le *Programme alimentaire mondial des Nations Unies* ou, en anglais, *World food programme (WFP)* est la plus grande organisation humanitaire du monde. Elle fournit une aide aux pauvres souffrant de la faim dans quatre-vingts pays. Depuis sa création en 1963, le PAM, dont le siège est à Rome, a investi 30 milliards de dollars et utilisé plus de 47 millions de tonnes de produits alimentaires pour combattre la faim, promouvoir le développement économique et social et fournir des secours dans les situations d'urgence (<http://one.wfp.org/french> ou [www.wfp.org](http://www.wfp.org))

**PED** : pays en développement. Il existe, dans une certaine mesure, une auto-sélection des pays en développement puisque aucune définition officielle des *pays développés* ou en *développement*

n'est reconnue par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les États-membres annoncent eux-mêmes qu'ils font partie des *pays développés* ou en *développement*. Cependant, les autres États-membres peuvent contester la décision prise par un État de recourir aux dispositions prévues en faveur des PED ([www.wto.org/french/tratop\\_fl/devel\\_fd1who\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_fl/devel_fd1who_f.htm)).

**UEMOA** : L'*Union économique et monétaire ouest-africaine* a été créée le 10 janvier 1994 par le traité signé à Dakar par sept pays de l'Afrique de l'Ouest ayant en commun l'usage du *Franc CFA*. Il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Togo auxquels s'est ajoutée la Guinée-Bissau le 2 mai 1997. Ses objectifs sont notamment de renforcer la compétitivité des activités économiques et financières des États-membres dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique harmonisé et de créer entre eux un marché commun ([www.uemoa.int/index.htm](http://www.uemoa.int/index.htm)).

**USDA** : *United States Department of Agriculture* ou, en français, le ministère américain de l'Agriculture ([www.usda.gov](http://www.usda.gov)).





## INTRODUCTION

La crise des prix qu'a connue le monde en 2008 est la première qui soit intervenue dans un contexte de marchés agricoles libéralisés et elle annonce sans doute la fin de la période de relative stabilité des cours sur le marché international. Dans ce contexte, l'article est bâti en trois parties :

- ◆ Il commence par analyser les causes de la hausse des prix afin de démontrer qu'il est possible de considérer que la planète entre dans une période de turbulences.
- ◆ Puis, il montre que les réactions provoquées par la flambée des prix dans certains pays dits « riches » manifestent une remise en cause de la confiance trop exclusive que ceux-ci accordaient au marché international pour assurer leur sécurité alimentaire et qu'elles se traduisent par une fragmentation du marché mondial qui pourrait contribuer à augmenter l'instabilité sur les marchés internationaux.
- ◆ Enfin, il examine des solutions permettant aux pays pauvres à forte vulnérabilité alimentaire,

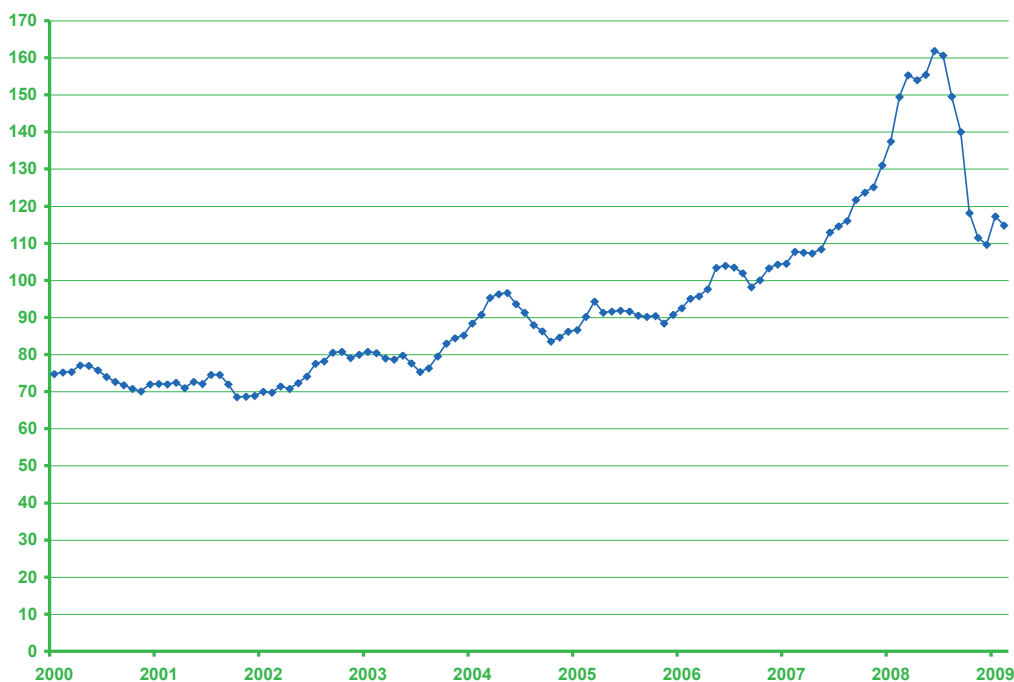
en particulier d'Afrique subsaharienne, de faire face aux perspectives de turbulences. Au final, l'analyse conclue à la nécessité de concevoir la stabilisation du marché de manière moins dogmatique que ces dernières années et envisage des solutions mixtes, s'appuyant à la fois sur le jeu et les compétences des opérateurs économiques, ainsi que sur l'intervention des États et de la communauté internationale.

## 1. LE RETOUR DE L'INSTABILITÉ, SES CAUSES ET SON AVENIR

### 1.1. Le retour de l'instabilité

En 2007-2008, les prix internationaux des produits alimentaires ont connu une flambée remarquable, s'envolant de manière spectaculaire avant de s'effondrer de façon encore plus brutale. Selon l'indice FMI, ils ont augmenté de près de 60 % entre janvier 2007 et mars 2008, avant de revenir à leur niveau initial en seulement six mois (*Graphique 1*).

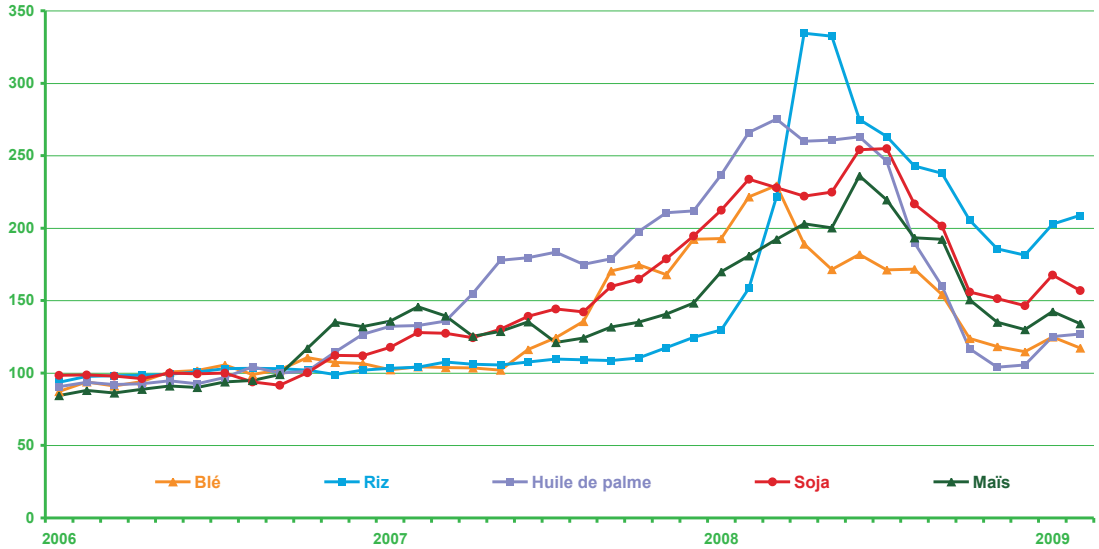
**Graphique 1**  
**Évolution de l'indice des prix FOB des produits alimentaires**  
 (En dollars courants – Base 100 en 2006 – Source : FMI)



Graphique 2

## Évolution de l'indice des prix internationaux FOB des céréales et des oléagineux

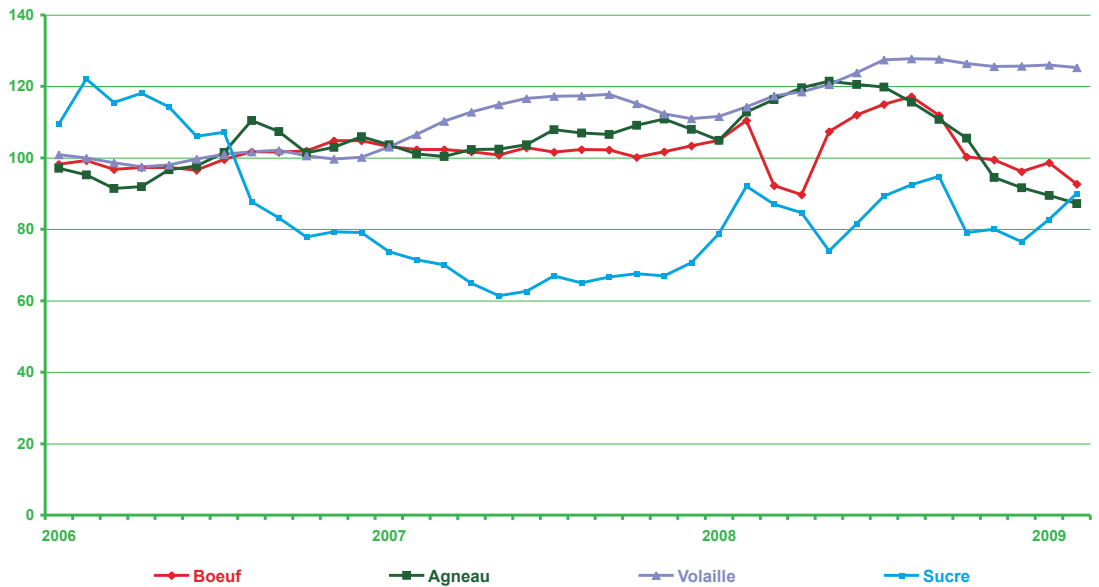
(En dollars courants – Base 100 en 2006 – Source : d'après FMI)



Graphique 3

## Évolution des prix internationaux FOB des viandes et du sucre

(En dollars courants – Données mensuelles, janvier 2006 - février 2009 – Source : d'après FMI)



La hausse a touché en premier lieu les oléagineux et les céréales (*Graphique 2*). L'huile de palme et le maïs ont démarré en premier, dès le dernier trimestre 2006, mais leurs trajectoires ont ensuite divergé. Le prix de l'huile de palme a continué d'augmenter de manière quasi continue jusqu'en mars 2008, où son prix a atteint l'indice 275 par rapport à une base 100 en 2006. Par contre, celui du maïs est resté relativement stable en 2007 et n'est reparti à la hausse qu'en décembre, atteignant l'indice 192 en mars 2008. Le soja a pratiquement suivi la même trajectoire que l'huile de palme (indice 227 en mars 2008). Le prix du blé n'a commencé à grimper que mi-2007, mais il a rapidement rattrapé son retard pour atteindre le même indice que le soja en mars 2008. Enfin, le riz a entamé sa hausse encore plus tard, au dernier trimestre 2007, mais il a véritablement flambé en février et mars 2008 au point de connaître, sur ces deux mois, une augmentation cumulée de près de 50 %. Il a aussi été le premier à se retourner, dès juin 2008, alors que la chute de la plupart des

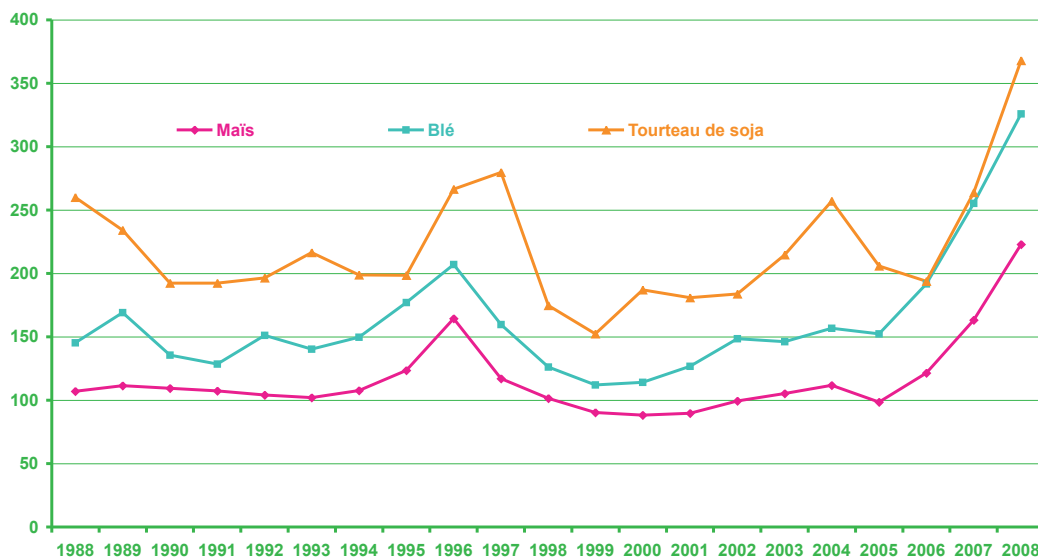
cours a démarré vers août et s'est accélérée en octobre, au moment de la débâcle boursière.

La hausse n'a pas touché la viande de bœuf et très peu celle d'agneau. De même, la légère tendance haussière de la volaille s'inscrit dans un mouvement bien plus long. Enfin, les cours du sucre n'ont pas augmenté, alors qu'ils avaient enregistré une brève flambée (+ 100 %) durant le second semestre 2005, avant de revenir à leur niveau initial mi-2007 (*Graphique 3*).

Pour de nombreux produits, la hausse survient après une relative période de stabilité ayant perduré de la fin des années quatre-vingts à 2005. L'évolution du cours du maïs est emblématique de cette situation puisque, hormis une hausse centrée sur 1996, son prix est demeuré, durant plus de quinze ans, peu ou prou accroché à 100 dollars la tonne (*Graphique 4*). Le riz offre un cas de figure assez similaire avec un prix ayant lentement varié entre 200 et 300 dollars la tonne durant la même période.

**Graphique 4**

**Évolution des prix internationaux FOB du maïs, du blé et du tourteau de soja**  
(En dollars par tonne – Données annuelles 1988 - 2008 – Source : FMI)



Graphique 5

## Évolution des prix de l'huile de palme et du riz

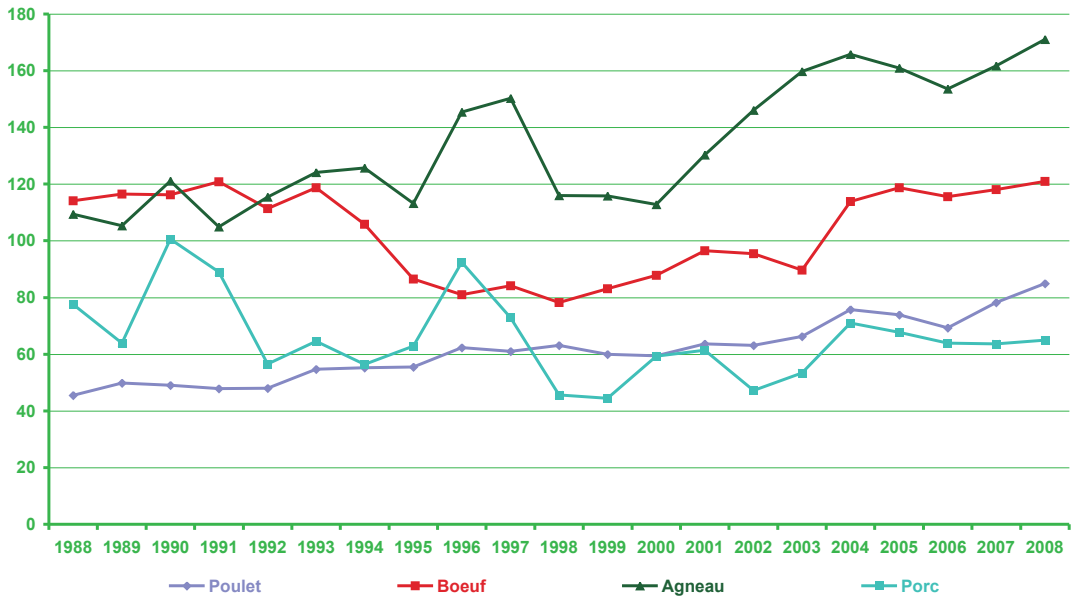
(En dollars par tonne – Données annuelles 1988 - 2008 – Source : FMI)



Graphique 6

## Évolution des prix internationaux FOB des viandes

(En cents par livre – Données annuelles 1988 - 2008 – Source : FMI)



Cette stabilité relative n'est toutefois pas générale. Dans les années quatre-vingt-dix – deux mille, le prix de l'huile de palme a connu des variations de grande ampleur (*Graphique 5*), alors que les prix des viandes manifestaient tous une tendance haussière, mais relativement régulière, depuis la fin des années quatre-vingt-dix (*Graphique 6*).

## 1.2. Une cause centrale : la disparition des stocks

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

La hausse des cours ne peut pas être expliquée par un événement particulier qui serait survenu en matière de demande des pays émergents, notamment asiatiques. Leur consommation continue certes de croître de façon soutenue, mais elle a plutôt eu tendance à ralentir qu'à accélérer durant ces dernières années.

Le groupe de produits alimentaires dont la consommation augmente le plus régulièrement sur la planète est celui des huiles végétales avec deux produits phares : les huiles de palme et de soja. Leur taux de croissance annuelle tourne autour de 5 % depuis plus de trente ans et ce « moteur » donne

une orientation de long terme à l'ensemble de l'agro-alimentaire mondial (*Tableau 1*).

Le second « moteur » de la demande alimentaire mondiale est la consommation de viande (*Tableau 1*), même si son taux de croissance annuel a tendance à ralentir progressivement puisqu'il est passé de 5 % dans les années soixante-dix à 3 % entre 1980 et 2000 et à 2 % depuis. Ce ralentissement touche particulièrement les secteurs de la volaille et du porc et l'apparition de la grippe aviaire a sans doute joué un rôle dans le phénomène. Par contre, il bénéficie à la consommation de viande bovine qui augmente de 1,7 % par an contre 1 % dans les années quatre-vingt-dix. Ces évolutions se sont accompagnées de transformations importantes en alimentation animale, avec une tendance marquée au déplacement des céréales vers le soja, en particulier dans les élevages de volailles.

Cette croissance de la demande en viandes s'est ainsi ajoutée de manière très complémentaire à celle en huiles végétales pour porter le soja en tête des produits de plus en plus consommés, avec un taux de croissance annuelle entre 4 et 5 % depuis quarante ans. En revanche, l'augmentation de l'utilisation de céréales en alimentation animale a nettement ralenti puisque son taux de croissance annuel est passé de 5,5 % dans les années soixante à 0,7 % dans les années quatre-vingt-dix avant de connaître un léger rebond depuis 2000 avec + 1,3 %. Quant à la consommation animale de blé, elle stagne autour de 110 millions de tonnes depuis le milieu des années quatre-vingts (*Tableau 2*).

TABLEAU 1

### Taux de croissance annuel moyen de la consommation mondiale d'huiles végétales et de viandes

	1960 – 1970	1970 – 1980	1980 – 1990	1990 – 2000	2000 – 2007
Huiles végétales	nd	4,7 %	5,2 %	4,5 %	5,4 %
Viande de bœuf	4,1 %	3,1 %	1,9 %	1 %	1,7 %
Viande de porc	2,8 %	6,4 %	3,2 %	2,9 %	1,6 %
Viande de volaille	15,6 %	8,1 %	5,3 %	6,8 %	3,5 %
Total Viandes	4,6 %	5,1 %	3,1 %	3,2 %	2,1 %

nd : non disponible

Source : d'après USDA

**TABEAU 2**  
**Taux de croissance annuel moyen de la consommation mondiale de soja et de céréales**

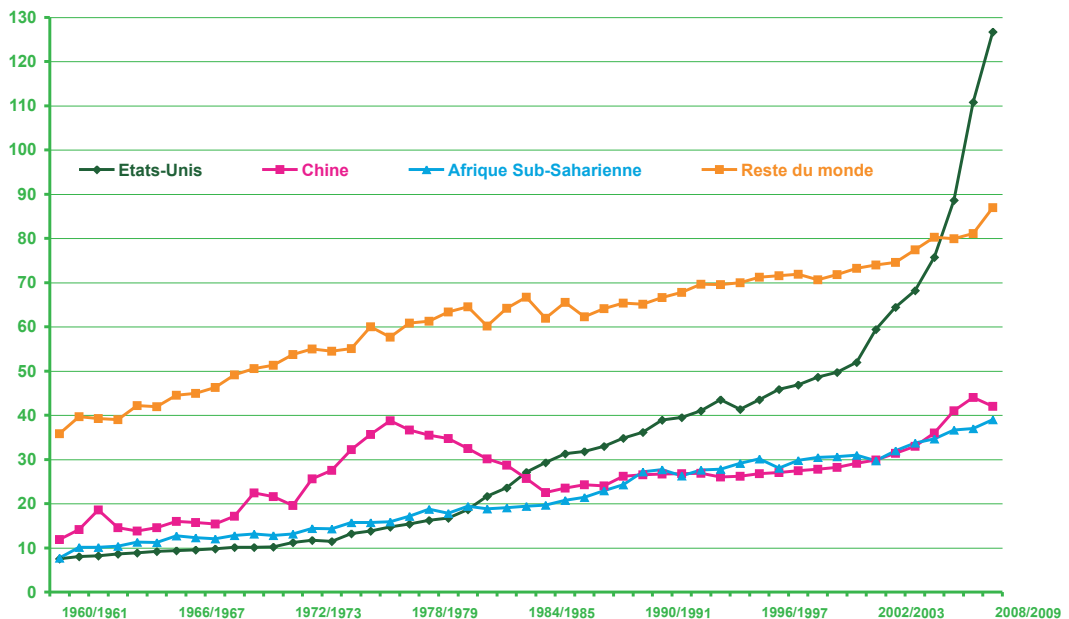
	1960 – 1970	1970 – 1980	1980 – 1990	1990 – 2000	2000 – 2007
Soja	6,1 %	5,1 %	5,2 %	4,7 %	4,3 %
Total Céréales	3,7 %	2,8 %	1,8 %	1,1 %	1,2 %
– Maïs	3,4 %	3,9 %	1,4 %	2,5 %	3,4 %
– Blé	3,7 %	2,7 %	2,3 %	0,7 %	0,9 %
– Riz	3,1 %	2,3 %	2,3 %	1,5 %	0,7 %
– Orge / Sorgho	4,6 %	2,7 %	0,7 %	- 1,8 %	0,9 %
Consommation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

Source : d'après USDA

Dans ce contexte, il apparaît que l'augmentation de la demande en céréales se poursuit à un rythme élevé dans les pays émergents, sans qu'il soit pour autant possible de parler d'une explosion récente pouvant expliquer l'envolée des cours. La hausse de la croissance des besoins ralentit même pour certaines céréales, notamment le riz et le blé en Chine et en Inde. De son côté la croissance de la demande en maïs reste élevée, mais ne s'accélère

pas. Finalement, le seul choc visible en termes de consommation se situe sur le maïs aux États-Unis. Le développement des agro-carburants s'y est traduit par un véritable boom des utilisations « *non-animales* » qui sont passées de 50 à 120 millions de tonnes en cinq ans (Graphique 7), sans pour autant entraîner de chute des exportations américaines grâce à la hausse marquée de la production nationale.

**Graphique 7**  
**Évolution de la consommation « non-animale » de maïs**  
 (En millions de tonnes – Source : USDA)



**TABLEAU 3**  
**Taux de croissance annuel moyen de la production mondiale de céréales et de soja**

	1960 – 1970	1970 – 1980	1980 – 1990	1990 – 2000	2000 – 2007
Total Céréales	3,7 %	3,5 %	1,7 %	1,7 %	2,1 %
– Maïs	3,5 %	4,3 %	0,9 %	2,7 %	3,8 %
– Blé	4,1 %	3,2 %	1,8 %	0,7 %	0,9 %
– Riz	3,4 %	2,5 %	2,5 %	1,7 %	1,2 %
Soja	5,7 %	5,5 %	6,3 %	5,1 %	3,9 %

Source : d'après USDA

**1.2.2. Production :**  
*un fléchissement sensible,  
 mais peut-être déjà dépassé*

Le fléchissement de la croissance de la production mondiale de céréales n'est pas un phénomène nouveau. Il peut être daté du début des années quatre-vingts puisque l'augmentation moyenne annuelle qui se situait aux alentours de 3,5 % durant les années soixante et soixante-dix a chuté à 1,7 % sur les deux décennies suivantes (Tableau 3). Depuis 2000, le mouvement s'est légèrement redressé et la croissance est désormais supérieure à 2 %.

La croissance de la production mondiale de maïs a touché un point bas dans les années quatre-vingts. Depuis, elle s'est vivement accélérée et a retrouvé dans les années deux mille son rythme des années soixante et soixante-dix. À l'inverse, la croissance de la production de riz n'en finit pas de ralentir, passant d'un taux annuel moyen de 2,5 % dans les années quatre-vingts à 1,7 % dans les années quatre-vingt-dix et à 1,2 % dans les années deux mille. Quant au blé, le taux est encore plus faible, à 0,9 % en moyenne annuelle, même s'il a légèrement augmenté depuis les années quatre-vingt-dix.

Une grande partie de ce ralentissement de la croissance est imputable aux évolutions de la production dans les grandes entités agricoles, c'est-à-dire la Chine, l'Inde, l'Union européenne, les pays de l'ex-URSS et les États-Unis qui, ensemble, représentent 55 % de la production mondiale de riz, 70 % de celle de maïs et 75 % de celle de blé (Tableau 4). Les États-Unis ont ainsi affiché une croissance négative durant les années quatre-vingts, avant que cela ne soit le tour des pays de l'ex-URSS au cours des années quatre-vingt-dix. Depuis 2000, les deux zones ont retrouvé les voies de la crois-

sance et c'est désormais l'Union européenne qui enregistre une décroissance légère, mais effective de sa production céréalière après une quasi-stagnation dans les années quatre-vingt-dix. En Chine, le taux de croissance de la production de blé et riz a chuté entre 1997 et 2003 et celui du maïs a stagné. Mais la production céréalière chinoise s'est nettement redressée depuis 2003 et a même atteint des niveaux records lors des dernières récoltes de maïs. Néanmoins, la production rizicole marque nettement le pas avec un taux de croissance moyen depuis 2000 de seulement 0,3 % contre 2,3 % dans les années quatre-vingts et 1 % dans les années quatre-vingt-dix. Enfin, l'Inde se distingue par le recul de sa production de blé.

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

La réduction des productions excédentaires était l'un des objectifs explicites de ces réformes et, de ce point de vue, elles ont atteint leur objectif. Elles ont également rejoint celui fixé par les instances multilatérales de gestion du commerce international, c'est-à-dire le GATT et surtout, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de se détourner progressivement de la situation d'excédents chroniques et de prix bas liée aux soutiens élevés consacrés par les États à l'agriculture afin de

retrouver une situation plus « normale », caractérisée par des prix plus élevés. La situation actuelle peut donc, en grande partie, être interprétée comme le résultat attendu d'une politique de réduction des excédents et donc des stocks, se traduisant par des marchés plus tendus sur lesquels les variations accidentelles d'offre sont moins régulières.

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

Les déficits estimés pour la campagne 2007 / 2008 ne sont en rien spectaculaires. La récolte de maïs était proche de l'équilibre avec un déficit de 2 millions de tonnes pour une consommation estimée

de 800 Mt et celle de blé tout près de l'équilibre avec un déficit de 10 Mt pour une consommation mondiale estimée à plus de 600 Mt. Quant à la récolte de riz, elle était excédentaire. Certes, la campagne précédente avait déjà été déficitaire à hauteur de 14 Mt en maïs et de 24 Mt en blé, mais, comparés aux déficits qu'ont pu connaître les marchés céréaliers sur les cinquante dernières années, ces volumes n'ont rien d'impressionnant comme en témoigne le *Graphique 8*. Celui-ci présente l'évolution depuis 1963 des soldes des récoltes ramenés en mois de consommation afin de prendre en compte la croissance des volumes. Il apparaît ainsi clairement qu'au cours des quarante-cinq dernières années, les récoltes de blé et de maïs ont connu au moins dix campagnes durant lesquelles le déficit était supérieur à celui enregistré en 2006 / 2007 et 2007 / 2008.

**TABLEAU 4**

**Taux de croissance annuel moyen de la production de céréales par grandes zones géographiques**

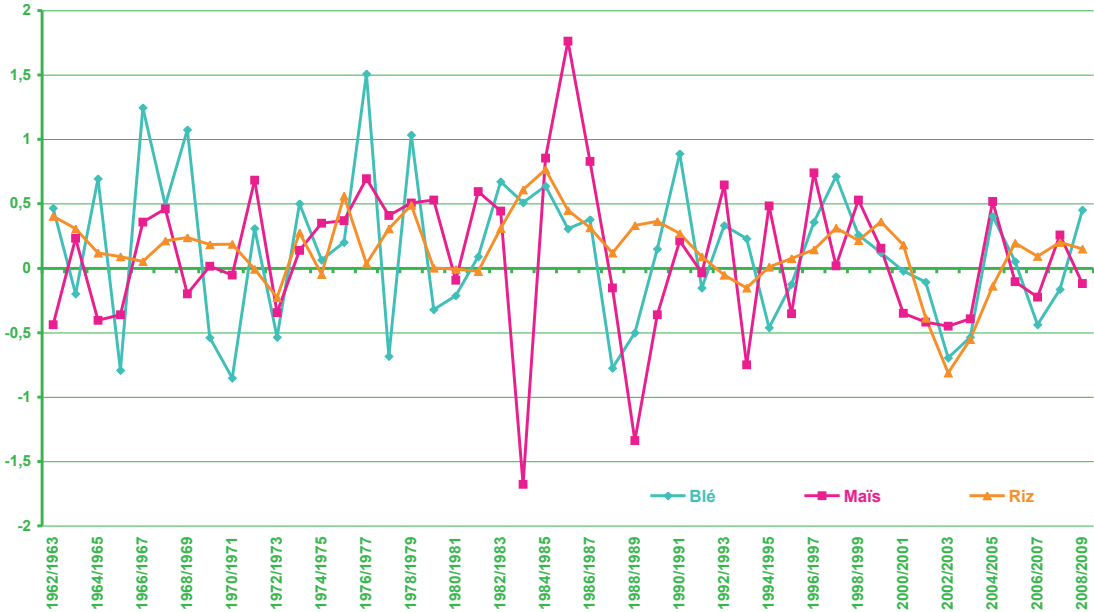
(en %)	1960 – 1970	1970 – 1980	1980 – 1990	1990 – 2000	2000 – 2007
<b>Total Céréales</b>					
– Monde	3,7	3,5	1,7	1,7	2,1
– Chine	6,4	4,9	3,3	2,1	2,2
– UE	4	2,3	2,6	1,6	- 0,3
– Ex-URSS	2,9	0,1	0,6	- 4,3	3,9
– Inde	2,3	2,8	3,8	2,7	1,1
– États-Unis	2,9	5,1	- 1,4	1,9	3,1
– Reste du monde	3,5	3,3	1,8	2	2,5
<b>Maïs</b>					
– Monde	3,5	4,3	0,9	2,7	3,8
– Chine	6,2	6,9	3,2	3,2	4,7
– UE	4,5	3,4	1	1	- 0,1
– Ex-URSS	- 4,1	- 1	4,8	4,8	10,6
– Inde	4	- 0,6	1,9	1,9	4,3
– États-Unis	3	5,4	- 0,5	2,5	3,9
– Reste du monde	4,4	2,7	1,3	2,6	3,9
<b>Blé</b>					
– Monde	4,1	3,2	1,8	0,7	0,9
– Chine	6,5	7,4	5,2	2	1,5
– UE	3,9	1,8	3,3	0,7	- 0,4
– Ex-URSS	4	1,9	0	- 4,1	3,1
– Inde	4,8	4,9	4,6	3,5	- 1,3
– États-Unis	2,6	4,2	- 3,8	0,1	- 0,2
– Reste du monde	4,1	4,7	1,9	1,3	1,5
<b>Riz</b>					
– Monde	3,4	2,5	2,5	1,7	1,2
– Chine	6,6	2,6	2,3	1	0,3
– Inde	1,2	1,9	3,5	2	1,6
– États-Unis	7,2	4,8	- 0,3	2	0,3
– Reste du monde	3,4	2,5	2,2	2,1	1,7

Source : d'après USDA



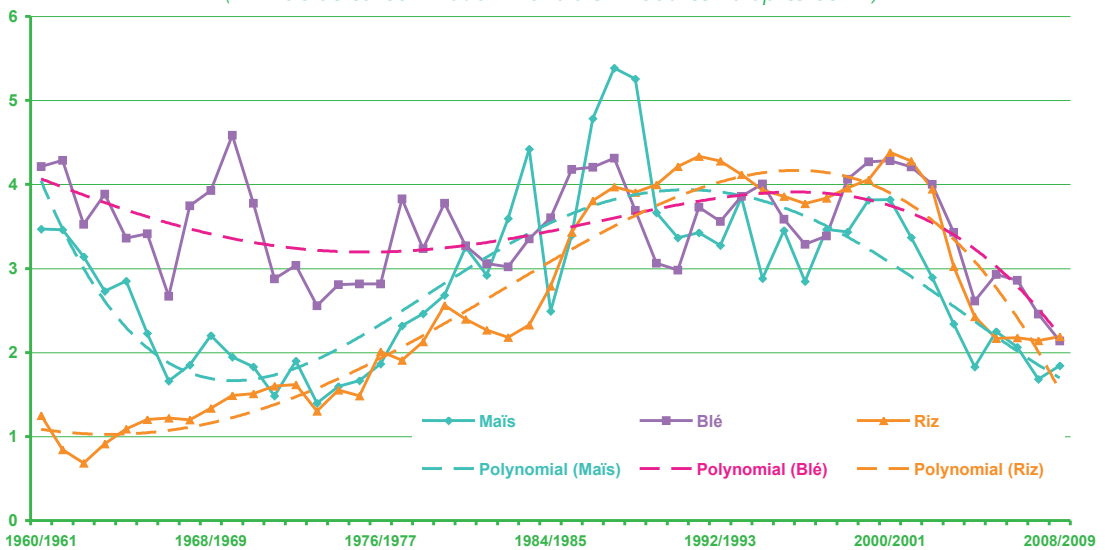
Graphique 8

Évolution des déficits et des excédents mondiaux de production de blé, maïs et riz  
 (En mois de consommation, celle-ci correspondant à la moyenne des trois années antérieures  
 Source : d'après USDA)



Graphique 9

Évolution des stocks mondiaux de blé, de riz et de maïs en début de récolte sur la période 1960 / 1961 – 2008 / 2009  
 (En mois de consommation mondiale – Source : d'après USDA)



Néanmoins, il faut noter la particularité de la situation actuelle, c'est-à-dire le fait que les déficits de ces deux campagnes ne sont que les derniers d'une longue série. Depuis 2000, la récolte a été déficitaire sept fois pour le maïs, six fois pour le blé et « seulement » quatre fois pour le riz. La période 2000 - 2004 se caractérise par des déficits successifs et d'ampleur pour les trois céréales, excepté le riz en 2000 / 2001, mais celui-ci a connu un déficit record en 2002 / 2003, le plus élevé depuis quarante-cinq ans et proche des records enregistrés en blé.

Cette accumulation de déficits a rendu les marchés particulièrement sensibles car elle a entraîné une baisse continue des stocks mondiaux, mesurés en mois de consommation mondiale, durant la première moitié des années deux mille. De ce point de vue, la situation céréalière actuelle ressemble fortement à celle des années soixante-dix. Après une période d'abondance et de volumes élevés allant, en gros, de 1980 à 2000, les stocks ont retrouvé leur niveau du milieu des années soixante-dix, c'est-à-dire celui de la dernière crise alimentaire mondiale d'ampleur (Graphique 9).

La similitude des situations, ainsi que le caractère répétitif de l'histoire sont particulièrement mar-

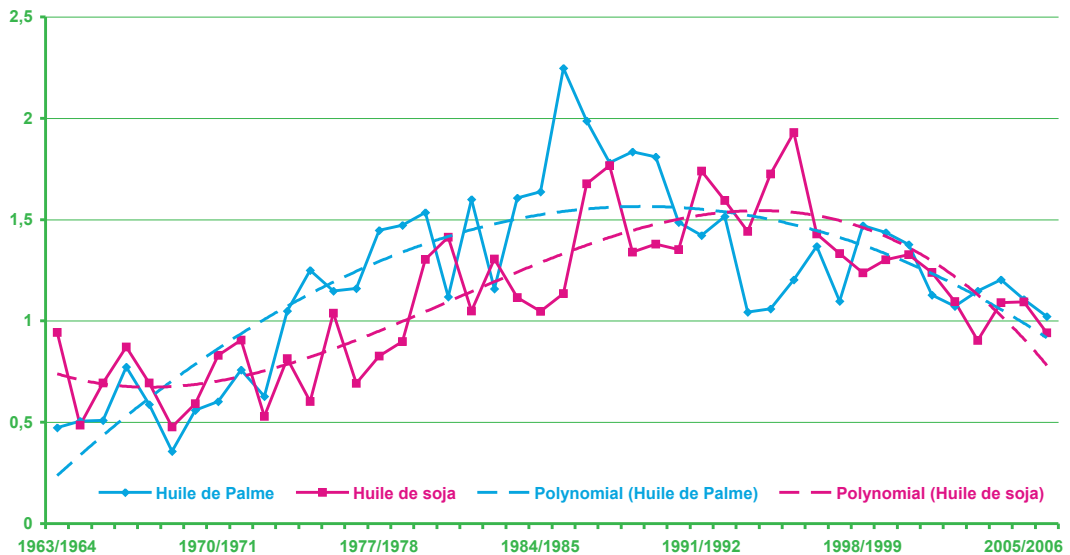
qués pour le maïs, avec une variation du niveau des stocks se situant entre deux mois de consommation mondiale au point bas des « cycles » et quatre à cinq mois au point haut. De même, le mouvement est similaire, quoique moins marqué en termes d'évolution des stocks de blé puisque la périodicité est la même, mais les fluctuations d'ampleur plus réduite, entre 3 et 4 mois de consommation mondiale.

L'évolution sur le marché du riz peut être rapprochée de celle des huiles de palme et de soja (Graphique 10). Pour ces trois produits, des stocks mondiaux d'une certaine ampleur se constituent pour la première fois à partir de la seconde moitié des années soixante-dix, alors qu'un précédent a déjà été enregistré pour le blé et le maïs à la fin des années cinquante, au début des années soixante. Ils atteignent un point haut dans les années quatre-vingt-dix où ils passent, pour le riz, de l'équivalent d'environ un mois à quatre mois de consommation et, pour les huiles, d'un demi-mois à deux. Puis, dans les années deux mille, ces volumes diminuent progressivement à deux mois de consommation pour le riz et un mois pour les huiles et, cette fois, pleinement en phase avec ce qui se passe sur les marchés du blé et du maïs.

### Graphique 10

#### Évolution des stocks mondiaux d'huiles de palme et de soja en début de récolte sur la période 1963 / 1964 – 2006 / 2007

(En mois de consommation mondiale – Source : d'après USDA)



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

La similitude de la période actuelle avec les années soixante-dix et, dans le cas du blé et du maïs, des années quatre-vingt-dix avec le début des années soixante, dissimule des transformations d'ampleur en termes de répartition géographique des stocks mondiaux.

Sur les marchés du blé et du maïs, l'histoire peut se résumer par le remplacement des États-Unis par la Chine comme « *stockeur central* » du marché, c'est-à-dire à la fois comme principal accumulateur de stocks, puis comme principal « *responsable* » de leur diminution. Toutefois, cette phase d'accumulation de stocks de blé et de maïs, qui perdure de 1977 à 2000, peut être subdivisée en deux sous-périodes. Durant la première, les États-Unis semblent tenter de revenir à leur rôle histori-

que de stockeur central du marché, notamment en maïs. Mais ils renoncent très vite et leurs stocks descendent à des niveaux très bas. Cette décision fait lien avec la réforme de leur politique agricole et les avancés des négociations sur la libéralisation des échanges agricoles de l'Uruguay Round qui se concluront en avril 1994 par la signature des accords de Marrakech et, en janvier 1995, par la création de l'OMC. S'ouvre alors, entre 1996 à 2000, la deuxième sous-période durant laquelle la Chine s'impose comme stockeur du marché puisque le pays détient 50 % des stocks mondiaux de blé et entre 60 et 70 % des stocks de maïs. Mais, à partir de 2000, les stocks chinois diminuent rapidement du fait des déficits répétés de production. Les excédents de blé et de maïs accumulés depuis la fin des années quatre-vingts sont « *consommés* » en quatre récoltes. La baisse des stocks mondiaux qui démarre aux alentours de 2000 est ainsi largement imputable à l'évolution des stocks chinois.

#### Encadré 1

### Le rôle controversé de la spéculation \*

De nombreux observateurs ont dénoncé le rôle de la spéculation dans la flambée des prix des produits alimentaires et notamment le fait qu'un regain de spéculation avait résulté des débuts de la crise financière. Selon ces analyses, le déclenchement de la crise des *subprimes* durant l'été 2007 aurait provoqué le déplacement massif de capitaux vers les marchés à terme de matières premières considérés comme des valeurs refuge. Toutefois, la réalité semble plus compliquée et plus paradoxale.

L'activité spéculative a certes très sensiblement augmenté ces dernières années sur les marchés à terme. Ce phénomène a notamment été alimenté par l'apparition sur les marchés de nouveaux opérateurs appelés « *investisseurs sur indices* » ou « *fonds indiciels* » qui achètent des indices composés d'un panier de matières premières proposées. Les deux principaux indices sont le *Standard & Poor's Goldman Sachs Commodity Index* (S&P GSCI) et le *Dow Jones-AIG Index* (DJ - AIG). Ces nouveaux « *produits* » ont eu un effet massif sur le volume de contrats échangés sur les marchés à terme. Le nombre de contrats sur le blé échangés à Chicago a ainsi quintuplé entre début 1998 et début 2008, alors que la part des positions utilisées en couverture d'une activité réelle chutait, sur la même période, de 67 % à 14 %. Ce chiffre prouve l'ampleur prise par l'activité spéculative sur le marché et la place désormais minoritaire des contrats échangés par les opérateurs commerciaux, négociants, coopératives ou industriels, soucieux de se prémunir contre les risques d'aléas de prix.

De par son importance, la spéculation a donc effectivement pu contribuer à amplifier la hausse. Néanmoins, cette importance n'est pas propre à la période de flambée. Selon les chiffres de la *Commodity Future Trading Commission* américaine (CFTC), l'explosion du volume de positions spéculatives, en particulier liées au développement des *commodity index*, est antérieure à 2008, notamment dans le cas du blé où elle se serait produite entre début 2004 et mi-2006. Ces données invalident l'idée que le développement de la spéculation est le résultat d'un déplacement des capitaux confrontés à la crise des *subprimes*.

\* Ces éléments d'analyse sont notamment issus de synthèses réalisées par Frédéric Courleux du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche – Bureau Prospective, Stratégie et Intelligence économique.

### 1.3. À la recherche de solutions

Il est très peu probable que le marché retrouve une certaine stabilité en l'absence de stocks importants. La question de la prise en charge physique et surtout financière de ces stocks constitue donc une question centrale pour l'avenir des marchés alimentaires. Historiquement, des stocks importants ont existé sur le marché quand un pays en assumait le coût pour des raisons nationales. En céréales, cela a été le cas avec l'accumulation de stocks aux États-Unis, puis en Chine. C'est aussi le rôle joué durant de longues années par le Brésil sur le marché du café.

La gestion des stocks mondiaux pose un problème typique d'action collective en situation de bien commun. Le penchant « naturel » de chaque État est de laisser aux autres le soin de s'en occuper. Telle a été, par exemple, l'attitude de l'Union européenne dont, durant les trente-cinq dernières années, la

part dans le stockage mondial de blé a toujours été inférieure, sauf une fois, à celle de sa part dans la consommation mondiale (Graphique 11).

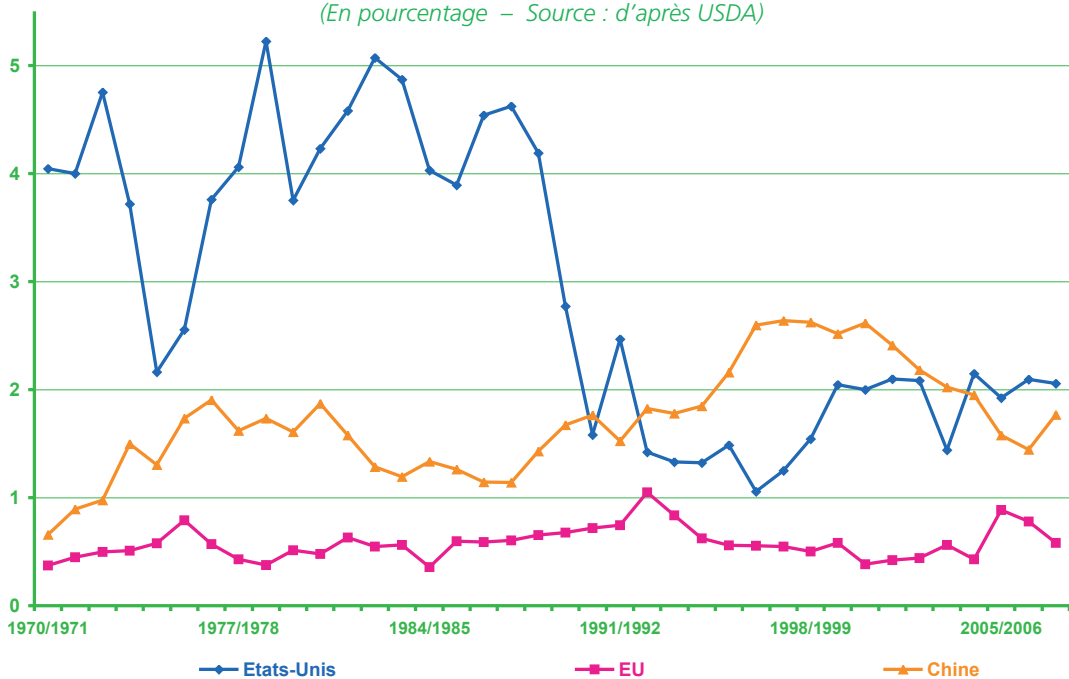
Dans ce contexte, quelles sont les solutions envisageables pour traiter ce problème d'action collective ? Pour l'heure, il est très peu probable que soit mis en place un stock régulateur international sur le modèle de ce qui a pu exister dans les années soixante-dix / quatre-vingts pour des produits comme le cacao ou le caoutchouc. Alors que la critique théorique de ces opérations était déjà solidement construite par les économistes<sup>1</sup>, leurs faillites retentissantes durant les années quatre-vingt-dix<sup>2</sup> ont laissé un souvenir qui n'est pas près de s'éteindre chez tous les opérateurs publics et privés des marchés internationaux.

Actuellement, trois propositions sont débattues dans les enceintes internationales<sup>3</sup> :

- ◆ La première proposition porte sur la constitution d'un stock d'urgence de taille limitée, de

Graphique 11

**Blé : évolution des ratios américain, européen et chinois**  
 « Part dans le stockage mondial » / « Part dans la consommation mondiale »  
 (En pourcentage – Source : d'après USDA)



1 - Cf. par exemple Newbery and Stiglitz, 1981.

2 - Cf. Gilbert, 1996.

3 - Elles ont été sommairement présentées dans une note récente, cosignée par Joachim von Braun et Justin Lin, respectivement directeur de l'*International Food Policy Research Policy Institute* (IFPRI) et *chief economist* de la Banque Mondiale (Von Braun, Lin et al., 2009).

300 000 à 500 000 tonnes, soit l'équivalent d'environ 5 % des flux d'aide alimentaire. Celui-ci serait approvisionné par les grands pays producteurs de céréales et financé par un club de pays volontaires. Il serait pré-positionné dans les pays en développement et géré par le *Programme alimentaire mondial* (PAM).

- ◆ La seconde proposition est nettement plus ambitieuse. Elle prévoit la mise en place d'une coordination internationale, permettant de constituer une réserve alimentaire mondiale décentralisée. Celle-ci reposerait sur un accord négocié dans le cadre des Nations unies par lequel tous les pays signataires s'engageraient à posséder un certain volume de stock public, en sus des stocks gérés par le secteur privé dans le cadre de ses activités courantes.
- ◆ Enfin la troisième proposition s'inscrit clairement dans l'air du temps. Elle consiste en la création d'une « *réserve virtuelle* », prenant concrètement la forme d'un engagement, de la part des pays participants, à fournir, si nécessaire, des ressources financières afin d'intervenir sur les marchés à terme. Prenant comme point de départ la corrélation étroite existant entre les prix sur les marchés physiques et ceux sur les marchés à terme, l'intervention viserait à « *casser* » une hausse jugée « *anormale* » en vendant, sur les marchés à terme, des contrats de fourniture à différents termes jusqu'à ce que les prix réintègrent une fourchette raisonnable de cotations. Les premières estimations relatives aux ressources financières nécessaires à asseoir la crédibilité d'un tel mécanisme tournent autour de 15 milliards de dollars, sachant que ce montant permettrait de couvrir 30 à 50 % des échanges courants de céréales. Au regard du débat actuel de politique économique, cette troisième proposition possède deux qualités majeures : elle n'implique pas d'intervention sur les marchés de produit et, d'autre part, elle paraît très efficiente en termes financiers du fait de la possibilité de n'engager sur les marchés à terme qu'une fraction de la valeur des contrats.

Si la première proposition ne prête guère à discussion, il n'en va pas de même pour les deux autres.

La mise en place d'une coordination de stocks publics comme la création d'une réserve virtuelle posent en effet des questions essentielles et, pour le moment, sans réponse :

- ◆ Quel doit être le volume de stocks détenu par ces réserves publiques ?
- ◆ À quel niveau de prix, les stocks publics devraient-ils être mobilisés ?
- ◆ À quel niveau de prix faut-il commencer à vendre sur les marchés à terme ?
- ◆ À partir de quand, faut-il racheter ?

La principale difficulté technique de ces propositions réside dans la capacité à déterminer la fourchette de prix devant guider les interventions sur les marchés physiques (déstockage des réserves publiques) ou sur les marchés à terme (vente de contrats). Tous les accords de produits des années soixante-dix et quatre-vingts se sont déjà heurtés à ce problème. Comment déterminer les prix minimum et maximum censés commander les opérations de vente et d'achat ? La troisième proposition suggère certes de créer une *High-level technical commission*, voire une *Global intelligence unit*, mais il n'est pas certain que cela suffise. L'accord sur le cacao incluait, par exemple, la création d'un modèle économétrique permettant d'estimer le prix d'équilibre à long terme du marché, mais l'existence de ce modèle n'a pas empêché l'accord de faire faillite. Même si d'énormes progrès ont été accomplis ces dernières années en matière de techniques de modélisations, la capacité des économistes à prédire les prix demeure extrêmement faible. La période actuelle en témoigne cruellement.

#### 1.4. Éléments de conclusion de la première partie

Absence de pays jouant le rôle de stockeur central, faible probabilité, en ces temps de crise financière, de voir signer un accord international et, s'il était malgré tout signé, grand risque qu'il connaisse le même destin que ces prédécesseurs des années soixante-dix et enfin, pour assombrir un peu plus ce tableau, variabilité accrue de la production mondiale sous l'effet du réchauffement climatique<sup>4</sup> :

l'instabilité devrait marquer durablement les prix internationaux des produits alimentaires. Dans ce contexte, quelles sont les réponses envisageables pour sécuriser les approvisionnements alimentaires ? Deux situations doivent être distinguées parmi les pays vulnérables en matière alimentaire :

- ◆ La première est celle de pays « riches », développés ou en développement, soit agro-exportateurs et craignant que la hausse des cours n'entraîne l'exportation massive de leur production et la pénurie sur leur marché intérieur, soit des pays à production agricole insuffisante, mais disposant de ressources financières importantes pour acheter leurs denrées alimentaires. Dans les deux cas, les réponses potentielles impliquent un rééquilibrage entre le recours au marché international et d'autres solutions, plus intégrées ou plus contrôlées.
- ◆ La seconde est celui de pays « pauvres », peu ou pas excédentaires, voire déficitaires et ne disposant que de ressources limitées pour accéder à l'alimentation. Là encore, la tendance est de moins laisser faire le marché et de rechercher des modes de régulation.

## 2. LES RÉPONSES DES PAYS « RICHES » : UNE DÉFIANCE VIS-À-VIS DU MARCHÉ INTERNATIONAL ?

Deux phénomènes ayant fait l'objet d'une large médiatisation, mais dont l'importance réelle reste difficile à mesurer, semblent traduire la perte de la confiance dans le marché international de la part de certains États et opérateurs :

- ◆ Le premier est le rétablissement de barrières aux échanges internationaux par des pays agro-exportateurs et leur repli sur leur espace national.
- ◆ Le second est l'intégration verticale, par l'achat de terres à l'étranger afin d'assurer l'approvisionnement alimentaire des pays acquéreurs.

### 2.1. Le rétablissement des barrières aux échanges

Début 2008, alors que les prix s'envolaient sur les marchés internationaux, une quinzaine d'États<sup>5</sup>, parmi lesquels de grands exportateurs agricoles, a pris des mesures restreignant les exportations, sous forme d'interdictions pures et simples, de limitation des quantités ou de taxations. Leur but affiché était de contribuer à limiter la hausse des prix sur leurs marchés domestiques en encadrant la « fuite » de leurs céréales ou de leurs oléagineux vers l'étranger et à maintenir, voire augmenter les quantités disponibles dans le pays. Durant le second trimestre 2008, de grands importateurs de céréales comme les pays arabes du Golfe, les Philippines ou le Bangladesh ont ainsi éprouvé des difficultés à acheter du riz et du blé auprès de leurs fournisseurs habituels, tels l'Inde et le Vietnam, du fait des restrictions aux exportations imposées dans ces pays.

Selon de nombreux observateurs, ces mesures ont aggravé la hausse des prix et l'*International Food Policy Research Policy Institute* (IFPRI) a même calculé qu'elles en étaient responsables à hauteur de 30 %<sup>6</sup>. Elles ont donc été largement condamnées par la communauté internationale qui s'appuyait sur les arguments classiques utilisés pour condamner les méfaits des barrières à la libéralisation des échanges. Pourtant, aujourd'hui, avec quelques mois de recul, elles semblent n'avoir eu qu'un impact limité sur le commerce international :

- ◆ Les exportations mondiales de riz ont diminué de seulement 4,8 %, passant de 30,8 millions de tonnes en moyenne triennale 2005 – 2008 à 29,3 Mt sur la campagne 2008 / 2009 et cette baisse est largement imputable à l'Inde qui a réduit ses exportations de « riz non-basmati » de 4,5 Mt en moyenne 2005 à 2008 à 2,5 Mt.
- ◆ Les échanges mondiaux de blé ont augmenté de 9 % en 2008 - 2009 par rapport à la moyenne triennale 2005 - 2008 et ce, malgré la baisse sensible de 10 Mt, soit 8 % du marché, des exportations argentines, chinoises et kazakhes.

5 - Argentine, Bangladesh, Bolivie, Cambodge, Chine, Égypte, Éthiopie, Inde, Kazakhstan, Malaisie, Pakistan, Russie, Tanzanie, Vietnam, Zambie.  
6 - Von Braun et al., 2008.

L'augmentation des exportations ukrainiennes (+ 6,3 Mt), européennes (+ 5,5 Mt), russes (+ 4,8Mt) et australiennes (+ 3,2 Mt) a largement compensé les restrictions.

Néanmoins, malgré leur effet limité dans le temps, certains pays considèrent que ces mesures sont redevenues politiquement défendables, après avoir été jugées illégitimes durant la période de libéralisation des échanges. L'argument de vouloir protéger sa propre population contre les risques d'une augmentation des prix a suffisamment de poids politique pour permettre de faire face aux critiques internationales et aux tensions que ces blocages peuvent susciter en interne, telles les grèves d'agriculteurs en Argentine, ou avec les pays acheteurs comme cela a été le cas lorsque les Philippines ou le Bangladesh se sont plaints de leurs difficultés d'approvisionnement auprès des pays voisins.

Au-delà du souci de gérer les prix sur des marchés nationaux en pleine crise, défendre le protectionnisme au nom de la sécurité alimentaire a également servi d'argument aux pays émergents lors de la dernière conférence du cycle de Doha. Fin juin 2008, l'Inde a ainsi porté, aux yeux des États-Unis, la responsabilité de l'échec des négociations de la dernière chance ouvertes à Potsdam en Allemagne. Selon New Delhi, la survie de ses millions d'agriculteurs pauvres n'était en effet pas négociable dans un contexte où la croissance de sa production ralentissait et où les prix des produits alimentaires étaient devenus élevés sur les marchés internationaux. La sécurité alimentaire a été jugée « *trop vitale* » et a justifié une position de rupture qu'aucun pays n'avait osé prendre jusqu'alors.

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

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

Depuis la crise des prix, la presse s'est fait l'écho de nombreuses prospections ou négociations initiées par des États soucieux d'acquérir ou de louer des

terres dans d'autres pays. Parmi ces initiatives, il faut distinguer entre deux cas de figure :

- ◆ Les acquisitions de terres destinées à produire pour le pays acquéreur afin de contribuer à améliorer sa sécurité alimentaire. Ces initiatives sont le fait de gouvernements qui négocient soit directement avec d'autres gouvernements, soit, le plus souvent, par l'intermédiaire d'opérateurs privés. À titre d'information, le *Tableau 5* présente une compilation de projets, telle que dressée en octobre 2008 par l'organisation non-gouvernementale *Grain*.

- ◆ Les achats spéculatifs ou destinés à sécuriser des placements financiers en période de crise.

Ces projets de mettre en place des productions dédiées à l'étranger prennent plusieurs formes : de l'achat pur et simple de terres mises en exploitation afin d'exporter vers le pays nouvellement propriétaire ou locataire jusqu'à des projets « *de développement* » où celui-ci s'engage, en accompagnement de son acquisition ou de sa location de longue durée, à réaliser des infrastructures, employer de la main d'œuvre locale, former des agriculteurs ou laisser une partie de la production dans le pays. Le pays vendeur ou bailleur escompte évidemment tirer un revenu de l'opération, mais il mise aussi sur l'effet d'entraînement des investissements réalisés et des technologies utilisées car celles-ci, lorsqu'elles sont précisées dans le contrat, font la part belle aux plantations mécanisées et fortement intensives. Par contraste avec les performances jugées médiocres de leur agriculture paysanne traditionnelle, certains responsables politiques considèrent les nouvelles exploitations comme un moyen d'accélérer la modernisation agricole de leur pays et de mieux valoriser ses ressources.

Pour autant, investir dans des terres délocalisées dans un autre pays plutôt que s'approvisionner auprès des multiples fournisseurs actifs sur les marchés internationaux n'est pas sans risques. Le premier risque est climatique et il devrait croître du fait des changements climatiques. Les experts du GIEC considèrent aujourd'hui comme « *probables* » ou « *très probables* » la multiplication et l'aggravation des accidents climatiques, inondations et autres sécheresses dans les prochaines années.

**TABEAU 5**  
**Synthèse en 2008 des achats ou locations de terre**  
**pour l'approvisionnement alimentaire de grands pays importateurs**

<b>Pays acquéreurs</b>	<b>Pays prospectés ou en négociation pour la cession de terres</b>
<b>Pays arabes pétroliers</b>	
– Arabie Saoudite :	<i>Brésil, Égypte, Éthiopie, Kazakhstan, Indonésie (1,6 million d'ha), Pakistan, Philippines, Sénégal, Soudan, Turquie, Ouganda, Ukraine</i>
– Bahreïn :	<i>Égypte, Irak, Soudan, Géorgie, Pakistan, Philippines, Thaïlande</i>
– Émirats Arabes Unis :	<i>Amérique du Sud, Australie, Cambodge, Croatie, Égypte, Érythrée, Kazakhstan, Inde, Maroc, Pakistan, Philippines, Sénégal, Soudan (378 000 ha), Syrie, Ukraine, Vietnam</i>
– Koweït :	<i>Birmanie, Cambodge, Égypte, Laos, Maroc, Ouganda, Soudan, Thaïlande, Yémen</i>
– Pays du Golfe :	<i>États arabes, Brésil, Asie du Sud-Est, Afrique du Nord, Afrique subsaharienne, Somalie</i>
– Qatar :	<i>Australie, Cambodge, Indonésie, Pakistan, Soudan, Tadjikistan, Turquie, Vietnam</i>
<b>Asie</b>	
– Chine :	<i>Amérique du Sud, Australie (43 000 ha), Birmanie, Cameroun (10 000 ha), Cuba (5 000 ha), Kazakhstan (7 000 ha), Laos (705 000 ha), Mexique (1 000 ha), Mozambique (10 000 colons chinois), Ouganda (4 000 ha), Philippines (1,24 million d'ha), Russie (80 400 ha), Zimbabwe (101 000 ha)</i>
– Corée du Sud :	<i>Argentine, Asie du Sud-Est, Cambodge, Indonésie (25 000 ha), Laos, Mongolie (270 000 ha), Russie, Soudan (690 000 ha)</i>
– Japon :	<i>Amérique du Sud, Asie du Sud-Est, Brésil, Chine, Égypte, Nouvelle-Zélande, États-Unis (217 000 ha)</i>
– Inde :	<i>Afrique, Argentine, Australie, Brésil, Birmanie, Indonésie, Paraguay (10 000 ha), Uruguay</i>
<b>Afrique du Nord et Moyen-Orient</b>	
– Égypte :	<i>Ouganda (840 000 ha), Soudan (2 millions de tonnes de blé), Ukraine</i>
– Jordanie :	<i>Soudan</i>
– Libye :	<i>Liberia (17 000 ha), Ukraine (247 000 ha)</i>
<b>Océan Indien</b>	
Maurice, Réunion, Comores, Seychelles :	<i>Madagascar, Mozambique, Tanzanie, Zambie</i>

Source : Grain, 2008

Le risque est ensuite politique. Acheter des terres à l'étranger suppose de pouvoir compter sur une protection durable des institutions et des gouvernements du pays d'accueil afin de garantir la pérennité de leur mise en valeur. L'annulation, début 2009, par le nouveau président malgache du contrat de

cession de 1,3 million d'hectares accordé par son prédécesseur à la société sud-coréenne Daewoo prouve qu'il est difficile à un gouvernement de résister à la pression populaire lorsqu'elle considère la vente de terres comme un renoncement à la souveraineté nationale<sup>7</sup>.

7 - Le gouvernement malgache du président Ravalomanana avait négocié fin 2008 avec la société Daewoo un contrat de location de terres pour une durée de quatre-vingt-dix-neuf ans afin de produire du maïs et de l'huile de palme. Cette cession a été fortement contestée lors des manifestations de début 2009 qui ont conduit à la chute du gouvernement.



Si, de plus, la pression foncière fait convoiter ces terres par la population locale, en défendre la vente ou la location à des étrangers devient une position politique difficile à tenir. Quant à l'acheteur, comment préserver l'exploitation de sa propriété en cas de pression populaire... sauf à disposer de sa propre armée sur place ? Il est certes possible de protéger une mine ou une usine, mais cela est-il faisable pour une exploitation de centaines de milliers d'hectares<sup>8</sup> ? La seule manière de réduire, mais non de supprimer le risque politique suppose d'accompagner l'achat ou la location de terres, d'investissements suffisamment utiles pour que le pays d'accueil trouve un intérêt durable à l'opération : recrutement d'une main-d'œuvre abondante, construction d'infrastructures, etc. Or, les modèles de production agricole prévus pour mettre ces terres en valeur sont généralement intensifs, basés sur la mécanisation du travail et n'ont qu'un effet limité sur la création d'emplois.

Dans ce cadre, la diversification géographique de leurs investissements semble être la seule solution offerte aux États acheteurs ou loueurs de terres pour se prémunir contre tous ces risques localisés, politiques et climatiques. Les tenants de la libéralisation du commerce des produits alimentaires ont d'ailleurs toujours vanté l'intérêt de mutualiser les risques climatiques inhérents à l'agriculture en multipliant les sources possibles d'approvisionnement. L'extension du marché mondial est censée améliorer la stabilité des prix puisque la défaillance de production dans une région peut être compensée par les performances dans une autre. Dès 1770, le personnage du Chevalier dans les *Dialogues sur le commerce des bleds* rédigé par l'abbé Galiani vantait ainsi un approvisionnement en blé diversifié de la Hollande ou de Gênes.

La crise des prix semble avoir remis en cause cette confiance dans le marché international pour assurer la stabilité. Le rétablissement des barrières à l'échange ou l'intégration verticale, qui se traduisent par une fragmentation du marché mondial, risquent-ils de réduire les échanges « ouverts » et d'accentuer l'instabilité des prix sur les marchés internationaux ? On peut le craindre, considérant qu'un marché est d'autant plus instable qu'il est

restreint. Pour autant, la crise des prix prouve que plusieurs décennies de mondialisation et de libéralisation du commerce n'auront pas permis de l'éviter. Au pire, l'instabilité des prix devrait être accentuée par les mesures de replis et devrait donc redevenir un élément déterminant des politiques de sécurité alimentaire, en particulier pour les pays plus pauvres.

### 3. LES ENJEUX ET LES RÉPONSES POSSIBLES POUR LES PAYS « PAUVRES »

En 2008, la flambée des prix a touché un grand nombre de pays et des dizaines d'émeutes ont éclaté en quelques semaines. Leur simultanéité constitue un phénomène nouveau, lié notamment à la facilité des relais médiatiques qu'autorisent désormais la retransmission télévisuelle quasi instantanée et la circulation très rapide sur Internet de multiples vidéos d'amateurs, prises avec des caméras de téléphones portables. Après les émeutes de Port-au-Prince qui ont conduit à la chute du gouvernement haïtien, la réaction en chaîne a fait craindre à certains une déstabilisation mondiale. Dans un monde interconnecté comme jamais, une instabilité politique locale, liée à un phénomène global semble comporter le risque d'un effet d'entraînement plus large.

La hausse des prix des produits alimentaires a pourtant rarement été la seule cause du déclenchement des manifestations. L'envolée des prix du pétrole était aussi dénoncée par les manifestants, s'ajoutant le plus souvent à un contexte de précarité économique persistante, en particulier urbaine, et d'instabilité politique ou de conflits sociaux. Ceci dit, les pays dans lesquels l'alimentation des citadins repose, même partiellement, sur des aliments importés, ont fortement souffert, plus ou moins en silence, de la flambée des prix. C'est notamment le cas en Afrique où, malgré l'augmentation de la production agricole depuis le milieu des années quatre-vingts, la situation alimentaire reste fragile pour une large part de la population. Les importations de céréales, d'huile ou de lait en poudre pèsent lourd dans la facture alimentaire urbaine.

8 - Cf. les analyses de Le Billon (2001, 2003) concernant les types de conflits violents générés par les différents types de ressources naturelles.

Pour les populations pauvres, dont la nourriture constitue plus de 50 % des dépenses et qui ont épuisé leurs moyens d'adaptation aux fluctuations, la moindre hausse des prix peut avoir des conséquences dramatiques, à l'image de la crise alimentaire du Niger en 2005<sup>9</sup>. Selon la FAO, vingt-six des trente-quatre pays où une hausse du prix des produits alimentaires peut aujourd'hui aggraver l'insécurité alimentaire se situent en Afrique subsaharienne<sup>10</sup>. La vulnérabilité des populations, la croissance démographique et l'urbanisation qui restent rapides font craindre le maintien d'un risque élevé de crises sur le continent africain.

Si l'environnement économique et politique mondial futur se caractérise par une instabilité persistante, comment les pays les plus vulnérables, comme ceux d'Afrique, pourront-ils gérer ce risque ? Certains experts insistent sur le rôle des prix internationaux pour stabiliser les prix des aliments payés par les consommateurs, y compris ceux des produits nationaux. Cependant, et ce sera l'objet de notre première partie de ce dernier chapitre de l'article, les analyses réalisées sur des séries longues de prix africains révèlent une relative déconnexion entre les variations des prix des produits importés et domestiques. Nous concluons à une instabilité des prix alimentaires domestiques relativement endogène. Ensuite, nous examinerons d'autres mesures potentielles de stabilisation, en particulier grâce à l'extension des échanges dans le temps et l'espace, ainsi qu'à des stratégies de diversification alimentaire.

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

Depuis les années quatre-vingts, le recours au marché international a été considéré comme un moyen de sécuriser les approvisionnements alimentaires. L'extension de celui-ci devait offrir une source de stabilité, en particulier pour les marchés agricoles structurellement soumis aux aléas climatiques.

L'augmentation du nombre d'offeurs, ainsi que la diversité de leur localisation géographique devaient améliorer la capacité à faire face aux défaillances des fournisseurs victimes d'accident climatique. Cette confiance dans le marché international s'est progressivement renforcée car les prix sont restés relativement stables durant un peu plus de vingt ans. Au-delà du rôle de sécurisation des approvisionnements pour combler des déficits et lisser les disponibilités, le recours aux importations a été considéré comme le moyen de stabiliser l'ensemble des prix des produits de base, les prix des produits importés fonctionnant comme prix directeurs.

Qu'en est-il réellement, en particulier dans les pays africains qui, depuis les années quatre-vingts, recourent à des importations croissantes de riz et, dans une moindre mesure, de blé afin de compléter leurs productions alimentaires ? La réponse repose sur l'analyse des prix mensuels aux consommateurs des principaux produits amylicés, locaux et importés, sur la période allant de début 1994, c'est-à-dire après la dévaluation du franc CFA<sup>11</sup>, jusqu'à début 2008, point culminant de la hausse des prix internationaux : soit environ 170 observations temporelles par série<sup>12</sup>. Les relevés de prix ont été faits par les *Systèmes d'information sur les marchés* (SIM) dans les capitales du Niger, du Mali et du Sénégal en zone sahélienne, de la Guinée et du Cameroun en zone plus humide et de Madagascar. Dans tous les cas, il s'agit de prix de vente aux consommateurs. Les courbes de ces prix sont présentées dans les *Graphiques 12 à 17*.

À première vue, les prix des céréales importées vendues sur les marchés urbains entre début 1994 et début 2007 apparaissent globalement plus stables que ceux des produits locaux. Ils sont également plus stables que les prix sur les marchés internationaux car les commerçants ne répercutent pas dans leurs prix de vente toutes les variations de leurs prix d'achat. La comparaison des coefficients de variation de ces séries sur cette période « stable » confirme ce résultat (*Tableau 6*).

9 - Michiels & Egg, 2007.

10 - FAO, 2008.

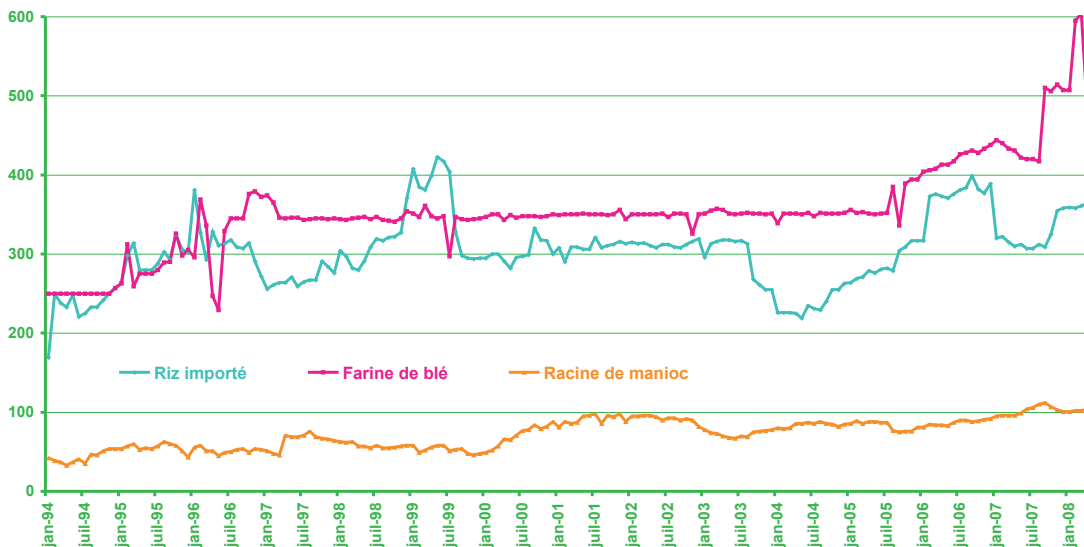
11 - Cf. la présentation de cette unité monétaire dans le glossaire, en début d'article.

12 - Étude réalisée dans le cadre d'un partenariat avec *Fondation Farm*. Cf. Daviron et al. (2008).

**Graphique 12**

**Évolution des prix à la consommation à Yaoundé au Cameroun depuis 1994**

(En francs CFA au kg – Source : données des systèmes d'information sur les marchés du Cameroun)



**Graphique 13**

**Évolution des prix à la consommation à Bamako au Mali depuis 1994**

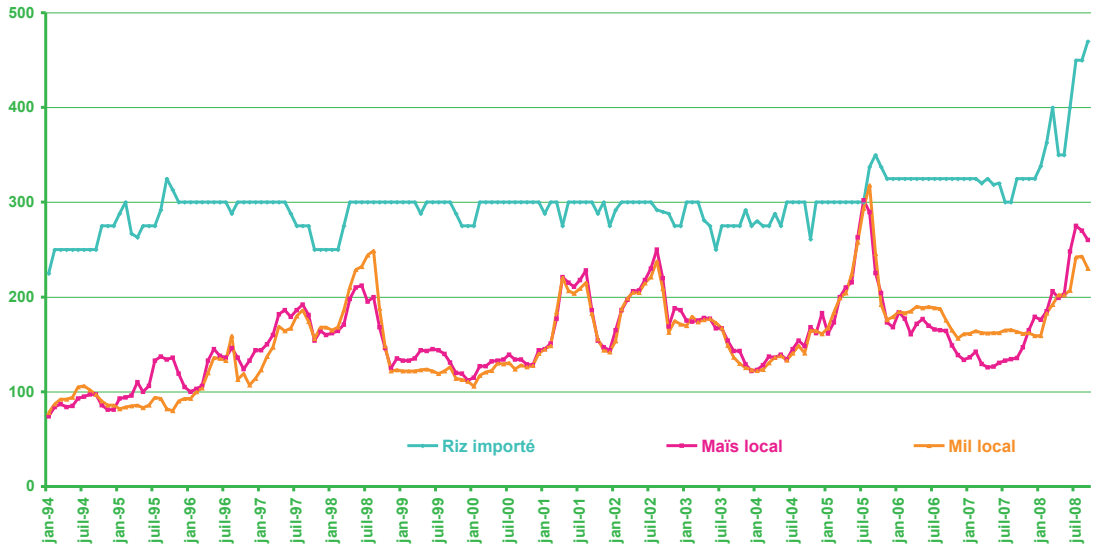
(En francs CFA au kg – Source : données des systèmes d'information sur les marchés du Mali)



Graphique 14

## Évolution des prix à la consommation à Niamey au Niger depuis 1994

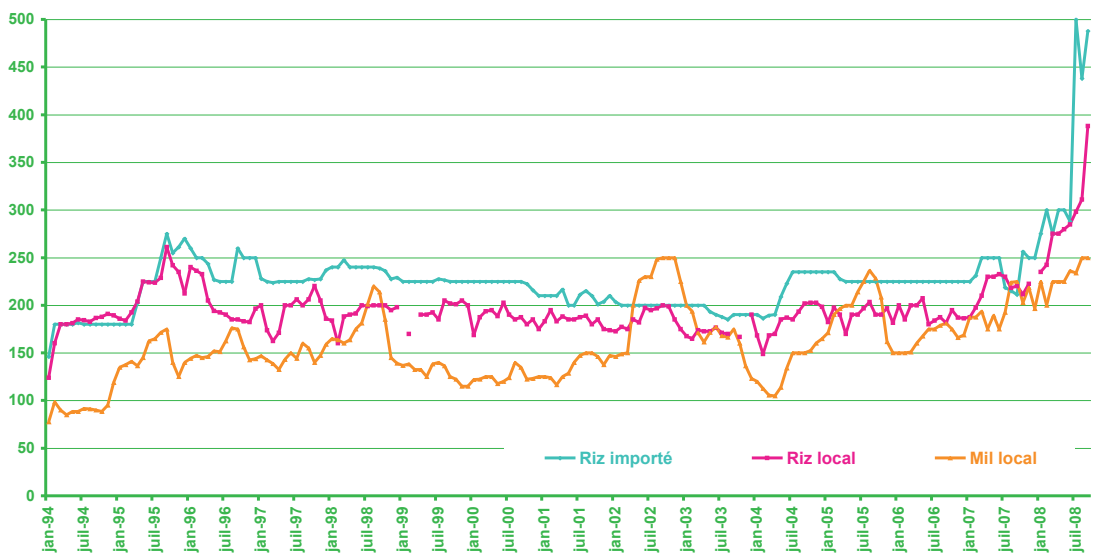
(En francs CFA au kg – Source : données des systèmes d'information sur les marchés du Niger)



Graphique 15

## Évolution des prix à la consommation à Dakar au Sénégal depuis 1994

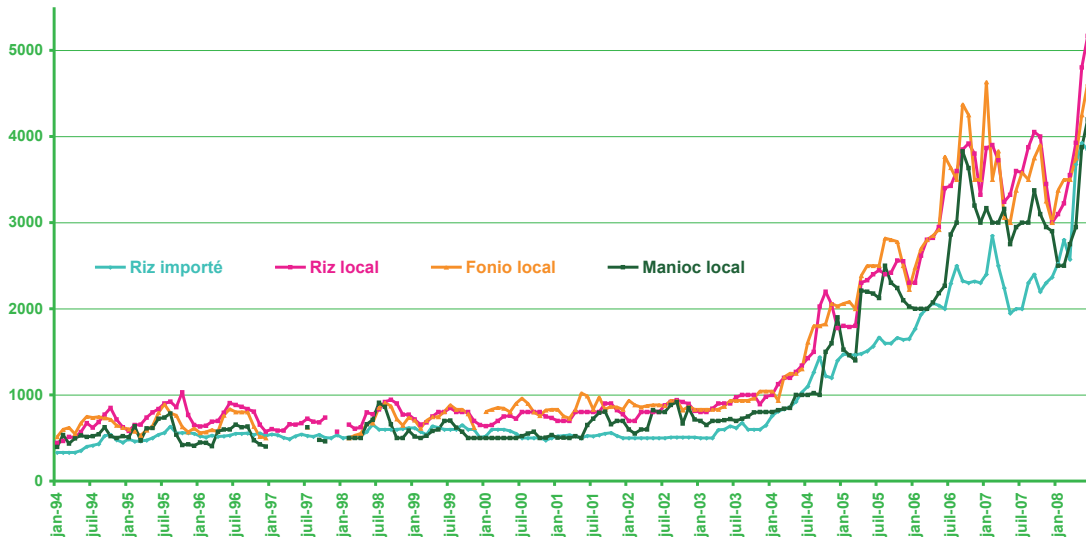
(En francs CFA au kg – Source : données des systèmes d'information sur les marchés du Sénégal)



Graphique 16

Évolution des prix à la consommation à Conakry en Guinée depuis 1994

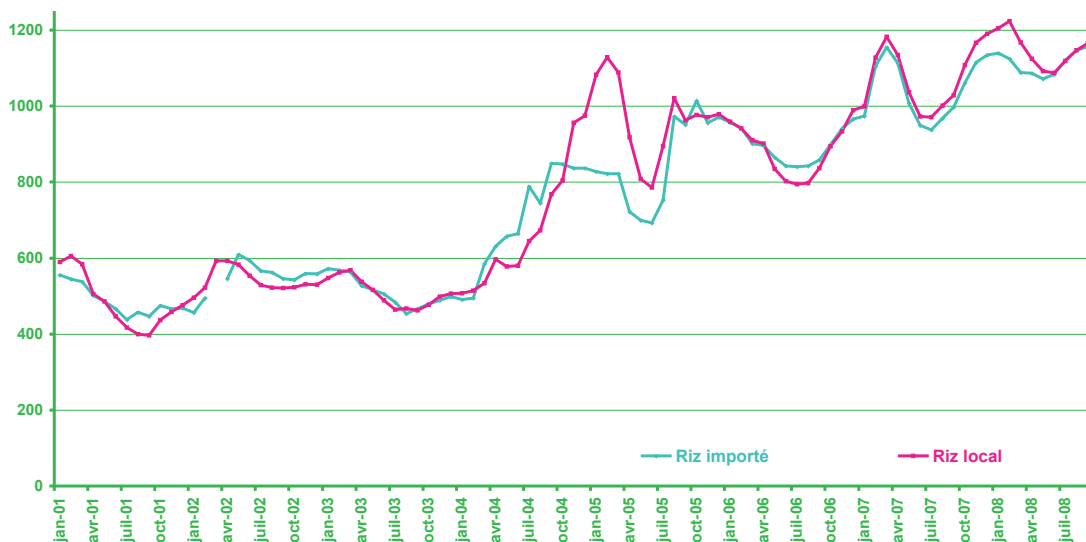
(En francs CFA au kg – Source : données des systèmes d'information sur les marchés de Guinée)



Graphique 17

Évolution des prix à la consommation à Tananarive à Madagascar depuis 1994

(En francs CFA au kg – Source : données des systèmes d'information sur les marchés de Madagascar)



**TABLEAU 6**  
**Coefficient de variation des prix des produits importés et des produits « locaux »**  
**en Afrique entre janvier 1994 / mars 2007**

Capitales	Produits	Prix moyens	Coefficients de variation
Yaoundé	– Riz importé	300	15 %
	– Farine de blé importé	343	13 %
	– Racine de manioc locale	70	25 %
Bamako	– Riz importé	268	7 %
	– Riz local	264	12 %
	– Mil local	143	28 %
Niamey	– Riz importé	293	7 %
	– Maïs local	154	26 %
	– Mil local	152	30 %
Dakar	– Riz importé	218	10 %
	– Mil local	154	24 %
Conakry	– Riz importé	812	69 %
	– Riz local	1 181	73 %
	– Fonio local	1 246	75 %
	– Manioc local	971	78 %
Tananarive *	– Riz importé	760	28 %
	– Riz local	774	32 %

\* Réduit à la période janvier 2001 - mars 2007

Source : calculs des auteurs sur la base des données des systèmes d'information sur les marchés

L'analyse économétrique des séries temporelles<sup>13</sup> permet de déterminer s'il existe des relations entre les séries de prix des produits importés et des produits locaux<sup>14</sup>. Sur la période allant de 1994 à 2007, il apparaît qu'il n'existe pas d'influence des prix du riz importé sur ceux des céréales sèches, c'est-à-dire du mil, du sorgho et du maïs. Bien qu'il s'agisse de céréales de base, riz et céréales sèches sont en fait peu substituables. Elles sont utilisées à des repas différents et / ou par des populations différentes puisque, sauf en zones de production, le riz est davantage consommé en ville qu'en milieu rural. Les marchés sont donc relativement segmentés. L'instabilité des prix des céréales sèches

apparaît ainsi largement endogène, avec une très forte connexion entre prix à la production et à la consommation.

Par contre, il existe une influence, d'intensité variable selon les pays, des variations de prix du riz importé sur le prix du riz local. Les différences de qualité selon les origines expliquent que cette influence soit partielle. Le riz local est préféré dans les régions de tradition rizicole, alors que le riz importé le remplace plus facilement en zones urbaines. Les deux produits sont donc substituables, mais en partie seulement. Il faut noter que ce constat concerne une période durant laquelle les prix internationaux ont été remarquablement

13 - Test de causalité de Granger, modèle à correction d'erreur VECM pour les séries co-intégrées, modèles vectoriels auto-régressifs VAR pour les séries sans co-intégration et stationnarisées, et fonctions de réponses impulsionnelles.

14 - Ces analyses ont été réalisées par Véronique Meuriot / Cirad – UMR Moisa et Magali Aubert / Inra – UMR Moisa. Elles sont détaillées dans le rapport réalisé pour la Fondation FARM en décembre 2008.

stables. Le même type d'analyse, mais portant sur la période de flambée des prix ayant débuté fin 2007, ne permet pas de conclure avec certitude car la série de données est trop courte. Elle semble cependant indiquer que l'ampleur de la hausse des prix internationaux a sans doute modifié la situation et que le riz importé n'offrait plus aux consommateurs ce rôle de stabilité qu'il assurait durant les quinze années précédentes.

Malgré une bonne production alimentaire en 2008 / 2009, certains pays enregistrent une hausse généralisée des prix, y compris des céréales locales. Aucun élément factuel n'explique cette hausse, alors que la production a augmenté de 15 à 20 % en Afrique de l'Ouest par rapport à la campagne précédente. Certains observateurs avancent que les paysans, les commerçants et les offices publics de certains États, notamment le Nigeria, constituent des stocks afin de se prémunir contre d'éventuels aléas de marchés, sachant qu'une croyance répandue veut qu'une bonne année de récolte soit toujours suivie d'une ou deux mauvaises années. Une autre hypothèse est que la forte hausse des prix du riz et du blé importés a dépassé un seuil et provoqué non plus de simples ajustements des régimes alimentaires, mais des changements structurels se traduisant par le report des consommateurs des produits importés sur les produits locaux, comme le mil, le sorgho, le maïs ou le manioc et donc entraîné une forte demande sur les marchés. Quoi qu'il en soit, la relative stabilité dont ont bénéficié les prix des céréales sur les marchés inter-

nationaux a permis aux consommateurs urbains de profiter eux aussi d'une forte stabilité du prix du riz importé et ainsi sécurisé leur base alimentaire. Parmi les pays étudiés ici, c'est le cas du Sénégal, du Mali, de la Guinée et de Madagascar. Mais l'augmentation générale des prix et la fin de la stabilité qu'elle annonce remettent le système en cause. Si les consommateurs ne peuvent plus s'appuyer sur un produit de base pour assurer le socle de leur sécurité alimentaire, il faut craindre de nouvelles crises alimentaires.

### 3.2. Stabiliser les prix ou réduire les effets de leur instabilité : quelle intervention publique ?<sup>15</sup>

Dans tous les cas, stabiliser les prix des aliments, au moins pour éviter de trop fortes fluctuations, constitue un enjeu essentiel. Quels sont par conséquent les mécanismes envisageables pour réduire cette instabilité ou en atténuer les effets ? Il faut distinguer plusieurs modalités de gestion de l'instabilité des prix :

- ◆ Selon l'objectif poursuivi, c'est-à-dire stabiliser les prix ou réduire les effets de l'instabilité
- ◆ Selon le mode de gouvernance, puisque celui-ci peut être à dominante publique ou privée, cette dernière incluant les dispositifs « *informels* » comme les coordinations de commerçants.

En croisant ces deux dimensions, on arrive aux quatre catégories présentées dans le *Tableau 7*.

TABLEAU 7

#### Les mécanismes permettant de stabiliser les prix ou de réduire les effets de leur instabilité

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

15 - Plusieurs éléments des analyses de ce paragraphe sont issus d'une étude en cours en 2009 sur les instruments de gestion de l'instabilité des prix alimentaires. Celle-ci est menée par The European Consortium for Agricultural Research in the Tropics (Ecart) qui associe le Cirad, l'institut de Recherche et d'Applications des Méthodes de développement (Iam, France), le National Resources Institute (NRI, GB) et l'université de Wageningen (Pays-Bas). Cette étude est réalisée pour le compte de l'Agence française de développement et du ministère français des Affaires étrangères et européennes.

La réduction des effets de l'instabilité des prix peut être obtenue de deux manières :

- ◆ Soit *ex ante*, par réduction de l'exposition au risque grâce à l'auto-consommation, la diversification ou l'assurance contre le risque - prix, par exemple sur les marchés à terme ou les marchés d'option.
- ◆ Soit *ex post*, c'est-à-dire une fois qu'une hausse ou une baisse de prix s'est produite, *via*, par exemple, l'aide alimentaire ou les chantiers demandant beaucoup de main d'œuvre afin de fournir du travail et donc des revenus aux plus vulnérables.

Ces catégories ne sont évidemment pas « étanches » et certains instruments peuvent appartenir à plusieurs cases du *Tableau 7*. Ainsi, les marchés à terme relèvent a priori de la catégorie B puisqu'ils offrent un dispositif à gouvernance privée, dont l'objectif principal est de permettre aux opérateurs de s'assurer contre le risque – prix. Cependant, ils ont aussi potentiellement un effet sur l'instabilité des prix, même si son sens fait controverse<sup>16</sup> et entrent donc aussi dans la catégorie A. De plus, s'ils sont utilisés<sup>17</sup> ou pris comme cibles<sup>18</sup> pour des interventions stabilisatrices, ils relèvent également de la catégorie C.

Mettre en avant le rôle des instruments à gouvernance privée n'implique pas le retrait des acteurs publics car ces instruments peuvent nécessiter un « *coup de pouce* » de la part des acteurs publics, États ou bailleurs, lors de leur mise en place ou de manière permanente. D'un point de vue théorique, il existe un argument de poids contre l'intervention publique pour stabiliser les prix : si la stabilisation est rentable pourquoi n'est-elle pas spontanément mise en œuvre par les opérateurs privés qui, en principe, doivent réaliser des arbitrages dans le temps et l'espace conduisant à des prix relativement stables ? Une première réponse à cette objection a été donnée en 1981 par deux économistes,

Newberry et Stiglitz, qui ont démontré que c'est l'imperfection de l'information et l'absence ou le dysfonctionnement de certains marchés (crédit, assurance) qui explique l'inefficience des marchés agricoles et l'instabilité des prix. Certains économistes ont répondu à cette objection qu'il est possible de résoudre ces imperfections de marché en poussant encore plus loin la libéralisation<sup>19</sup>. Autrement dit, si l'État fournit les biens publics nécessaires (diffusion d'informations sur les prévisions de prix et de récolte) et s'engage à ne pas intervenir pour ne pas perturber le marché, alors les pratiques des acteurs privés (stockage, importations, exportations) devraient suffire à stabiliser les prix. Quant au problème du crédit, il serait résolu par le développement de système de *warrantage*<sup>20</sup>. En bref, le problème de l'instabilité des prix pourrait être résolu en recourant aux instruments de la catégorie A plutôt qu'à ceux de la catégorie C. D'autres experts sont cependant moins optimistes sur la capacité du marché à résoudre seul le problème de l'instabilité des prix<sup>21</sup>, considérant que les systèmes de *warrantage* sont certes assez performants pour résoudre le problème de l'instabilité intra-annuelle en permettant aux producteurs d'attendre pour vendre leur récolte, mais qu'ils ont beaucoup plus de mal avec l'instabilité interannuelle, beaucoup plus forte et impliquant des coûts de stockage plus élevés.

Un autre argument à l'encontre des interventions publiques de stabilisation porte sur l'existence d'instruments d'assurance ou de crédit permettant aux ménages de lisser leurs revenus et leur consommation (catégorie B). De ce fait, l'instabilité des prix se traduirait par une instabilité très amortie des revenus et de la consommation. La prise en compte de ce phénomène conduit à revoir à la baisse les bénéfices à attendre de la stabilisation des prix<sup>22</sup>. Là encore, l'argument n'est pas définitif si on considère le faible accès des producteurs

16 - Certains chercheurs mettent en avant son effet stabilisateur (Anderson, 1992), d'autres un effet déstabilisateur (Von Braun et Torreo, 2008), alors que d'autres estiment que son effet sur l'instabilité des prix dépend des activités qui se développent grâce à la réduction des risques induite par les marchés à terme (Newberry, 1987).

17 - Dana et al. 2006.

18 - Von Braun et Torreo, 2008.

19 - Jaynes et al., 2002.

20 - Coulter et Onumah, 2002.

21 - Poulton et al., 2006.

22 - Newberry et Stiglitz, 1981.



et consommateurs africains aux instruments de la catégorie B.

L'économiste Coulter<sup>23</sup> reconnaît que la stabilisation des prix par des interventions publiques est en théorie pertinente, surtout pour les pays enclavés, c'est-à-dire ceux où existe un écart important entre le prix de parité à l'importation et à l'exportation du fait des coûts de transport élevés. Cependant, il souligne qu'en pratique, ce type d'intervention soulève des problèmes particuliers :

- ◆ En premier lieu, il convient de prendre en compte les défaillances de l'État (*state failures*). Il n'existe aucune raison pour que les décideurs publics soient toujours des personnes totalement désintéressées, préoccupées seulement par le souci de l'intérêt général. Leurs décisions concernant les paramètres de l'intervention (fixation de la fourchette de prix, du montant des quotas, des niveaux de taxes ou de subventions, du montant de l'aide alimentaire à distribuer, etc.) peuvent être infléchies par l'action de groupes d'intérêt ou une vision électoraliste. Sur le terrain, ceci a souvent donné des politiques visant à garantir l'uniformité des prix sur tout un territoire, à favoriser les consommateurs urbains (« *biais urbain* ») ou à taxer les producteurs. Il existe de nombreux exemples de distributions excessives d'aide alimentaire ayant mis les producteurs en grande difficulté comme, par exemple, au Malawi en 2001-2002<sup>24</sup>.
- ◆ En second lieu, il faut aussi s'interroger sur la capacité des États à mettre en œuvre leurs politiques d'une manière effective. Ainsi, par exemple, les politiques de contrôle des flux aux frontières (interdictions d'importer ou d'exporter, quotas, taxations ou subventions, etc.) sont-elles très difficiles à mettre en œuvre en Afrique de l'Ouest, notamment en termes de commerce régional<sup>25</sup>.
- ◆ Enfin et surtout, l'intervention publique peut générer des effets d'éviction. La menace d'une

intervention publique durant la période de soudure (vente d'une partie du stock public, subventions aux importations, interdiction d'exporter, distribution d'aide alimentaire, etc.) peut, par exemple, conduire les acteurs privés à stocker moins (*overhang*). La politique de stabilisation publique ne fait alors que se substituer aux stratégies privées de stabilisation. Pour réduire cet effet d'éviction, l'argument classique consiste à recommander la prévisibilité et la transparence des interventions publiques qui devraient suivre des règles stables et connues de tous. Néanmoins, la question continue de faire débat. Certains ont argumenté qu'en Afrique et, plus largement, dans les pays en développement, l'engagement de l'État à ne pas intervenir n'est pas crédible<sup>26</sup> car la pression sociale est telle en cas d'envolée ou de chute du prix des grains qu'il est contraint d'agir et que sa démarche est anticipée par les opérateurs privés qui, méfiants, réduisent leurs stocks. Autrement dit, la meilleure manière de réduire l'effet d'éviction pour l'État ne serait donc pas de s'engager à ne pas intervenir, mais de s'engager à n'intervenir qu'en suivant certaines règles stables et connues de tous.

### 3.3. Les instruments de la stabilisation des prix

Ces problèmes se posent pour tous les instruments d'intervention publique, mais ils sont plus importants pour certains que d'autres et doivent donc être pris en compte dans l'évaluation comparée des différents instruments. De plus, sur le plan empirique, certains travaux concernant des expériences malgaches et asiatiques ont montré que des programmes de stabilisation bien menés réduisent significativement l'instabilité des prix<sup>27</sup>. Nous allons donc analyser maintenant plusieurs moyens de stabilisation des prix.

23 - 2005.

24 - Coulter, 2005.

25 - Coste et al., 2001, Staatz et al., 2008.

26 - Poulton et al., 2006.

27 - Barrett, 1997 ; Timmer, 1997 ; Dawe, 2001 ; Hazell et al., 2005.

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

Presque tous les pays africains qui continuaient de taxer certaines importations jusqu'à fin 2007 ont allégé ou totalement levé leurs droits de douane, généralement sur le riz, le blé, le lait en poudre et l'huile. Même si les droits de douane des États-membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA<sup>28</sup>) se situent parmi les plus faibles d'Afrique de l'Ouest, ces mesures ont représenté un effort financier considérable, estimé entre 290 et 580 milliards de francs CFA, soit 440 à 885 millions d'euros pour les huit pays de l'UEMOA<sup>29</sup>. Dans la plupart des pays, des négociations ont été menées avec les commerçants afin de fixer des limites en termes de prix de vente et les contrôles de prix ont été renforcés sur les marchés pour tenter de faire respecter les engagements pris<sup>30</sup>. Résultat : les prix des produits importés dans les pays étudiés ont certes fortement augmenté, mais la hausse a été d'une ampleur moindre que celle des prix internationaux (Tableau 8).

Si cette mesure semble avoir limité la flambée des prix, elle paraît néanmoins difficile à reproduire en cas de nouvelle hausse. Ayant levé leurs droits de douane, les États africains n'ont plus de moyens pour intervenir en urgence. Un dispositif plus durable, visant à jouer sur les droits de douane, existait pourtant dans de nombreux pays africains jusque dans les années quatre-vingts. Il s'agissait des *Caisse de stabilisation et de péréquation des prix* qui jouaient le double rôle de gestion de prix administrés, stabilisés par rapport aux fluctuations du marché international et de protection des productions domestiques. Ces caisses ont été liquidées lors de la libéralisation des marchés céréaliers opérée dans le cadre des programmes d'ajustement structurels exigés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). À l'époque, la relative stabilité et le bas niveau des prix des céréales sur le marché international laissaient au second plan le rôle de la stabilisation des prix. Il est vraisemblable qu'en cas de flambée des prix, la liquidation des caisses aurait été politiquement beaucoup plus difficile à imposer.

**TABLEAU 8**  
**Hausse des prix internationaux et des prix à la consommation du riz importé depuis avril 2007 dans huit pays africains**

<b>– Prix international 25 % CAF * en FCFA ** (avril 2008)</b>	<b>124 %</b>
– Prix consommation Yaoundé (décembre 2008)	45 %
– Prix consommation Bamako (février 2009)	24 %
– Prix consommation Niamey (mars 2009)	29 %
<b>– Prix international A1 CAF * (brisure) en FCFA ** (avril 2008)</b>	<b>137 %</b>
– Prix consommation Dakar (février 2009)	70 %
<b>– Prix international 25 % CAF * en Arirary (avril 2008)</b>	<b>125 %</b>
– Prix consommation Tananarive (mars 2009)	16 %
<b>– Prix international 25 % CAF * en Franc Guinéen (avril 2008)</b>	<b>126 %</b>
– Prix consommation Conakry (mars 2009)	55 %

\* CAF est l'abréviation de la formule Coût, assurance, fret dont l'équivalent anglais est CIF.

Elle signifie que la valeur douanière de la marchandise importée inclut son prix, ainsi que les frais d'assurance et de transport jusqu'à destination.

\*\* FCFA est le sigle de l'unité monétaire Franc CFA.

Source : calculs des auteurs sur la base des données des systèmes d'information sur les marchés des pays concernés

28 - L'Union économique et monétaire ouest-africaine a été créée en janvier 1994 par sept pays ayant en commun l'usage du Franc CFA. Il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Togo auxquels s'est ajoutée la Guinée-Bissau en 1997 (Cf. la présentation détaillée dans le glossaire, en début d'article).

29 - Soulé & Blein, 2008.

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

### 3.3.2. La constitution de stocks tampons

#### a) Les stocks physiques

Au début des années soixante-dix, au lendemain des grandes sécheresses au Sahel et de la flambée des prix sur les marchés internationaux liée notamment à la crise pétrolière de 1973, la conception de la sécurité alimentaire insistait largement sur la nécessité d'atténuer les fluctuations en matière de disponibilités. Tous les pays du monde s'étaient accordés pour définir la sécurité alimentaire comme le fait de « *disposer, à chaque instant, d'un niveau adéquat de produits de base pour satisfaire la progression de la consommation et atténuer les fluctuations de la production et des prix* »<sup>31</sup>. Ce référentiel international a débouché sur deux mesures politiques : un effort de soutien au développement de la production agricole face à la crainte malthusienne de manquer, ainsi que la constitution de stocks de sécurité alimentaire au sein des Offices céréaliers publics. La plupart des pays soumis aux aléas climatiques, en particulier ceux du Sahel, ont constitué ces stocks physiques, mais, là encore, la stabilité des prix internationaux observée à partir des années quatre-vingts a progressivement relégué au second plan leur maintien à des niveaux de volumes suffisants pour peser sur les prix. Aujourd'hui, certains pays ont entrepris de reconstituer des stocks de sécurité plus conséquents. Ainsi, le Nigeria, qui possédait onze silos lui permettant de stocker 280 000 tonnes de grains, a-t-il décidé en 2008 d'en construire vingt de plus pour stocker plus d'un million de tonnes supplémentaires.

Cette création de stocks physiques suscite cependant des critiques qui mettent en avant le coût très élevé de l'opération face à son efficacité réduite en terme d'atténuation des fluctuations des prix, mais aussi son effet décourageant sur la constitution de stocks privés<sup>32</sup>. De plus, la reconstitution récente des stocks étatiques en Afrique de l'Ouest fait

craindre une tension sur les marchés, se traduisant par le maintien de prix élevé des céréales locales alors que le pouvoir d'achat de la population a fortement diminué avec la hausse des prix des produits importés du marché international. C'est en particulier pour répondre à cette critique que sont prônés les avantages des stocks non physiques.

#### b) Les stocks de contrats

Plusieurs pays sont actuellement en train d'étudier, voire d'expérimenter la constitution de stocks publics composés de contrats donnant droit à une livraison future de grains (contrat *futures* ou options) plutôt que de grains. Cette approche se différencie de celle proposée par l'IFPRI et présentée dans le *Chapitre 1.3.* de cet article. Il ne s'agit évidemment pas ici de chercher à stabiliser les prix sur les marchés à terme, mais de constituer un stock de contrats à terme (ou d'options) visant à stabiliser les prix des transactions physiques dans un pays.

Cette option est proposée en équilibre à la création de stocks physiques par le *Réseau des Sociétés / Offices* chargés de la gestion des stocks nationaux de sécurité alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Une simulation réalisée sur le Malawi et la Zambie en montre les avantages<sup>33</sup>. Dans les deux cas, les contrats seraient achetés sur le *South African Future Exchange* (SAFEX). Les avantages porteraient à la fois sur les coûts et sur la liquidité du stock et ils seraient plus importants pour les contrats *futures* que pour les options. De plus, ce stock d'options pourrait être politiquement plus facile à mettre en place car sa création implique moins de risques de pertes<sup>34</sup>.

Sur le terrain, l'expérience a déjà été tentée au Malawi durant l'année déficitaire 2005 - 2006. Le gouvernement avait alors conclu une option d'achat avec une banque sud-africaine portant sur un montant de 60 000 tonnes de maïs non-OGM livrable au Malawi<sup>35</sup>. Le prix plafond était fixé à 283 US dollars la tonne et la prime à payer était de

31 - Conférence mondiale de l'alimentation, 1974.

32 - Newberry et Stiglitz, 1981.

33 - Dana et al., 2006.

34 - Coulter, 2005.

35 - Coulter, 2008.

9 %. L'opération s'est avérée très rentable puisque les prix locaux étaient de 50 à 90 dollars au-dessus du prix plafond contre une prime de seulement 25,50 dollars par tonne. Dans le même temps, la Zambie a dû importer à des prix beaucoup plus élevés.

### c) Les stocks en certificats d'entrepôt

Une autre option, largement débattue depuis quelques années, est de créer un stock public composé de certificats d'entrepôts dénommés, dans les pays anglophones où ils ont été développés, *Warehouse Receipt System*<sup>36</sup> ou WRS<sup>37</sup>. En contrepartie de l'entreposage de marchandises, généralement en période de récolte, c'est-à-dire quand les prix sont bas, le producteur ou le commerçant reçoit un récépissé échangeable qui lui permet d'obtenir un crédit auprès d'une banque. Plusieurs mois après, lorsque les prix de campagne sont plus élevés, le stock est vendu. Le propriétaire reçoit le différentiel entre le prix du marché et le prêt qui lui a été consenti et il règle alors l'entreposage et le coût du crédit. Les certificats d'entrepôts étant échangeables, l'État peut en acquérir une quantité suffisante pour en constituer un stock de sécurité, mobilisable en cas de pénurie de grains sur le marché.

La première différence entre ce système de certificats et la détention par l'État de stocks physiques est que celui-ci n'a pas à assurer lui-même la gestion des stocks. Il travaille avec les opérateurs de marché qui assurent stockage, manutention, transport, etc. La gestion étant assurée au plus près des marchés, les stocks peuvent ainsi être décentralisés ou déplacés.

La seconde différence permet de résoudre un problème traditionnel des stocks publics de grains, c'est-à-dire l'émergence d'opérateurs spécialisés dans l'approvisionnement de ceux-ci et relativement déconnectés du reste du marché. Autrement dit, l'intervention de l'État crée alors une sorte de marché dans le marché, relativement séparé des autres transactions. Ce problème se pose également avec les bailleurs de fonds, notamment du

Programme alimentaire mondial, lorsqu'ils achètent, dans les pays excédentaires voisins des pays déficitaires, les grains qui seront distribués à ces derniers sous forme d'aide alimentaire. Cette situation résulte en partie du fait que les critères de qualité des opérateurs du stock public sont souvent différents de ceux en vigueur sur le marché. De plus, les contrats avec l'État ou les bailleurs sont souvent utilisés par les commerçants comme des collatéraux pour obtenir du crédit auprès des banques et ceci les contraint à ne vendre qu'à ces acteurs publics. Dans ce contexte, le système de *warrantage* permet de résoudre simultanément les deux problèmes puisque, d'une part, il utilise les mêmes standards de qualité (*grading*) que ceux utilisés par les opérateurs du marché investi dans l'opération et que, d'autre part, les certificats d'entrepôts qui garantissent le stock permettent d'accéder au crédit bancaire. Pour les commerçants, il devient alors équivalent de vendre des warrants à l'État ou à des commerçants privés et ceci rétablit la concurrence.

Ce système d'un stock public composé de certificats d'entrepôts, comme d'autres similaires, a d'abord été mis en place pour permettre aux producteurs d'être moins pénalisés par des ventes massives de leur production au moment des récoltes, lorsque les prix sont bas, et d'attendre quelques mois afin de tirer parti des prix plus élevés en période de soudure. Mais, menés à grande échelle et fonctionnant bien, ils conduisent à un lissage inter-saisonnier des prix. Les avantages tirés du différentiel de prix entre périodes de récolte et de soudure deviennent donc moins intéressants et le système peut même perdre de son intérêt si le différentiel ne permet pas de couvrir totalement les coûts de stockage et de crédit. Cela s'est d'ailleurs déjà produit au Ghana où le warrantage pratiqué à large échelle s'est traduit par un relatif lissage des prix aux producteurs et le désengagement partiel de ceux-ci vis-à-vis d'un système victime de son succès.

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

37 - Coulter, 2005.

### 3.3.3. Éléments provisoires de conclusion

L'analyse en termes de surplus ne permet pas de discrimination entre les instruments de régulation de l'offre par l'action aux frontières ou par l'utilisation de stocks. Or, les coûts associés à ces deux instruments sont très différents. Des études ont, par exemple, montré qu'en Inde, la même somme dépensée par la puissance publique permettait d'obtenir une baisse du coefficient de variation des prix du blé et du riz pratiquement quatre fois plus importante en agissant aux frontières et ce, même en tenant compte des restrictions imposées par le GATT<sup>38</sup>. À l'inverse, certains arguments militent plutôt en faveur des stocks stabilisateurs, même si certains experts estiment que la stabilisation instaurée dans un pays conduirait à exporter l'instabilité sur le marché international<sup>39</sup> et que la stabilisation des prix dans un pays générerait donc des externalités négatives sur les autres pays. En fait, lorsque la stabilisation repose sur des stocks - tampons, l'effet semble plutôt bénéfique sur l'instabilité des prix internationaux car ces politiques nationales de stabilisation impliquent des volumes importants de stocks publics qui ont un effet stabilisateur sur les prix<sup>40</sup>.

On est donc loin d'un consensus sur ces instruments. Pourtant, le nouveau contexte créé par la crise des prix et la crise financière incite certains responsables politiques à proposer leur mise en œuvre rapide, quitte à réhabiliter certaines options de régulation de marchés qui étaient devenues politiquement incorrectes ces dernières années. Or, outre les controverses sur l'efficacité réelle de ces mesures, la possibilité d'interventions directes sur les marchés ne doit pas faire oublier que certains facteurs, davantage liés à l'environnement qu'au fonctionnement même du marché, favorisent l'instabilité des prix. L'étroitesse du marché, liée aux contraintes entravant la circulation des

marchandises et l'échange à distance, ainsi que la faible diversité des régimes alimentaires accentuent l'instabilité des prix et ses effets. Contribuer à gérer l'instabilité implique donc de jouer aussi sur ces facteurs, en particulier en cherchant à étendre l'espace des échanges.

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

### 3.4.1. L'extension de l'espace géographique

Certains produits alimentaires africains font depuis longtemps l'objet d'un commerce sur longue distance. Les oignons produits au Tchad ou dans le nord du Cameroun voyagent par exemple jusqu'à Abidjan par le biais de réseaux haoussas<sup>41</sup>, la noix de cola de Côte d'Ivoire ou de Guinée traverse les frontières pour arriver fraîche dans toutes les villes du Sahel<sup>42</sup> et des centaines de tonnes de poisson fumé produites sur la côte sénégalaise partent chaque mois jusqu'au Burkina Faso<sup>43</sup>. Dans tous les cas, ce commerce est assuré par des réseaux de commerçants au sein desquels la connaissance partagée et la confiance interpersonnelle assurent la loyauté des échanges, en particulier en matière de qualité des produits<sup>44</sup>. Mais, de ce fait, la circulation des marchandises ne s'effectue qu'à l'intérieur des réseaux. En dehors, c'est-à-dire dans des espaces géographiques ou institutionnels plus larges, le commerce est limité. Faute de standards de qualité (au sens de grades) largement connus de tous et facilement vérifiables par les partenaires des transactions, l'échange à distance s'avère difficile. En ce sens, la plupart des produits alimentaires africains circulant sur les marchés domestiques ne sont pas, selon le terme anglais consacré, des « *commodities* » c'est-à-dire échangeables à distance sans la présence du produit. Il est ainsi très

38 - Srinivasan et Jha, 2001.

39 - Tyers et Anderson, 1992 ; Wright, 2001.

40 - Sarris, 2008.

41 - David, 1999.

42 - Le Cœur, 1927.

43 - Ndoye et al., 2002.

44 - Gregoire et Labazee, 1993 ; Cheyns et Bricas, 2003.

difficile d'échanger des céréales entre est et ouest de l'Afrique sahélienne ou entre Afrique de l'Ouest et Afrique australe.

Dans ce contexte, l'un des enjeux du *warrantage* analysé dans le *Chapitre 3.3.* est justement la mise en place de grades de qualité afin de faciliter le stockage chez un tiers. Pour qu'un vendeur qui dépose des sacs dans un entrepôt à la moisson puisse retirer des sacs équivalents quelques mois plus tard, au moment de la vente physique, il faut que cette équivalence ait été garantie par un accord préalable sur les caractéristiques du produit. Ces caractéristiques (couleur, taille, propreté, etc.) doivent être facilement vérifiables par tout partenaire potentiel des transactions. L'harmonisation des grades de qualité utilisés dans la sous-région par les différents réseaux de commerçants constitue donc un moyen d'étendre l'espace de l'échange et de contribuer à réduire les instabilités liées aux aléas climatiques ou politiques grâce à la diversification des sources d'approvisionnement.

Cependant, la mise en place de tels standards ne suffira pas tant la circulation des marchandises est encore entravée par de multiples barrières. De l'avis de nombreux commerçants africains en produits vivriers, l'une des principales contraintes rencontrées dans l'exercice de leur activité est le manque ou la mauvaise qualité des infrastructures de transport, ainsi que la multiplicité des barrages et du banditisme sur les routes.

### 3.4.2. La diversification alimentaire

Une autre forme d'extension de l'espace de l'échange repose sur l'élargissement de la gamme des produits alimentaires de base. Traditionnellement, la plupart des pays africains ont structuré leur ration alimentaire sur une base amyliacée à faible coût (céréale, racine ou tubercule), mais l'histoire longue montre que cette base s'est déjà notablement diversifiée. Jusqu'au seizième siècle, le maïs et le manioc, originaires d'Amérique, n'étaient pas consommés en Afrique où dominaient le mil et, localement, le riz dans

la frange sahélienne et l'igname dans la frange côtière. En diversifiant les sources des bases caloriques alimentaires, les deux amyliacés américains ont considérablement contribué à améliorer la sécurité alimentaire du continent.

Plus récemment, le riz et, dans une moindre mesure, le blé importés sont venus contribuer à cette diversification<sup>45</sup>. Aujourd'hui, celle-ci se poursuit avec la remontée progressive des racines et tubercules du sud vers le nord de l'Afrique de l'Ouest. Le manioc joue ainsi un rôle croissant dans l'alimentation de pays autrefois quasi exclusivement céréaliers. Ses produits transformés en semoule (*gari*), en fines granules (*attiéké*) ou en farine de cossettes séchées (*foufou*) s'insèrent dans les habitudes alimentaires des citadins et sa culture se diffuse dans des régions plus sèches que son bassin d'origine. Le manioc présente de nombreux avantages en termes de sécurité alimentaire : son coût calorique est l'un des plus faibles de tous les amyliacés, il résiste relativement bien aux aléas climatiques, ses racines comestibles se conservent dans le sol durant plusieurs mois et ses prix sont moins instables que ceux des céréales locales. Pourtant, il retient encore peu l'attention des responsables politiques en charge de la sécurité alimentaire car ceux-ci raisonnent encore largement sur la base des questions céréalières. De même, l'igname, le niébé et de nombreux autres produits amyliacés considérés comme secondaires (pomme de terre, patate douce, taro, macabo, banane plantain, fonio, teff<sup>46</sup>) restent en dehors des préoccupations stratégiques des politiques alimentaires malgré le rôle qu'ils jouent souvent localement.

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

45 - Bricas et Sauvinet, 1989.

46 - En termes latins, le niébé est *vigna unguiculata* ; le taro, *colocasia esculenta* ; le macabo, *xanthosoma sagittifolium* ; le fonio, *digitaria exilis* ; le teff, *eragrostis tef*.

## CONCLUSION

La flambée des cours enregistrée sur les marchés agricoles en 2007 / 2008 a brutalement mis fin à près de quinze ans de relative stabilité des prix internationaux. Cette dernière peut a posteriori être considérée comme un événement heureux, résultant non pas de la libéralisation des marchés, mais de l'existence de stocks importants constitués à l'abri des anciennes politiques de soutien à l'agriculture. Aujourd'hui, ces stocks n'existent plus et ils ne se reconstitueront, ni du jour au lendemain, ni facilement. Si l'économie mondiale ne s'effondre pas, la croissance de la demande continuera d'être soutenue et le marché tendu. L'instabilité des prix est donc là, durablement là. À court terme, elle pourrait prendre la forme d'une nouvelle flambée des cours, alimentée par la crise de confiance à laquelle est confronté le dollar et qui pousse les opérateurs privés à chercher refuge dans les placements sur les matières premières<sup>1</sup>.

Face à cette instabilité accrue, les propositions de régulation des marchés internationaux ont fleuri, via la reconstitution de stocks mondiaux physiques ou virtuels, voire par l'interdiction de la pure spéculation sur les marchés à terme<sup>2</sup>. Cependant, la faisabilité technique et l'efficacité potentielle de ces propositions sont loin d'être acquises et, de plus, on se demande qui pourrait bien les mettre en œuvre :

◆ L'Organisation mondiale du commerce (OMC) a, dans ses fondements, souhaité jouer ce rôle de gouvernance mondiale des marchés, mais il lui a été impossible de trouver un consensus sur le degré optimal de soutien ou de protection à leur accorder et elle s'est retrouvée à défendre un consensus par défaut de libéralisation. Cette position, ainsi que l'échec des négociations de 2008, justement sur le dossier agricole, font qu'il est aujourd'hui difficile d'imaginer que l'OMC

prenne le leadership d'une régulation mondiale des marchés.

- ◆ L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), affaiblie par les critiques qui lui sont adressées, tend à se rabattre sur une vision « productionniste » de la sécurité alimentaire<sup>3</sup> et elle est marginalisée lors des débats internationaux sur les marchés agricoles<sup>4</sup>.
- ◆ Les organisations de produits de base (*International Commodity Bodies*<sup>5</sup>) ont par le passé tenté d'intervenir sur les marchés pour réguler les prix. Mais le peu de succès de leurs initiatives et leur affaiblissement en période de libéralisation les ont rendues totalement silencieuses pendant la crise des prix.

Après avoir compté sur le marché international pour stabiliser leurs disponibilités alimentaires, nombre d'États se replient aujourd'hui sur eux-mêmes. Dans les pays anciennement industrialisés, ce repli intervient dans un contexte où les filières dites « courtes » sont à la mode. Celles-ci privilégient les approvisionnements de proximité et les contacts plus directs entre producteurs et consommateurs. Les marchés paysans de vente directe, le mouvement des Associations pour le maintien de l'agriculture paysanne (*Amap*) en France, l'initiative *Food Miles* en Grande-Bretagne, les *Community Supported Agriculture* (CSA) aux États-Unis ou les *Sanchoku* et le *Teikei* au Japon sont autant de manifestations d'une expérimentation d'alternatives au système agro-alimentaire globalisé<sup>6</sup>. La crise ajoute ainsi aux arguments environnementaux, sociaux et éthiques des « *locavores* », une démonstration des effets négatifs des marchés internationaux et des marchés à terme connectés aux marchés financiers. Revenir au local apparaît comme le moyen de limiter les risques, même si l'on peut craindre que ce repli, au contraire, ne les augmente dans un contexte d'instabilité croissante du climat et des marchés. Ce sentiment de sécurisation s'explique par le sentiment de maîtrise du danger que la proximité procure<sup>7</sup>. *A contrario*,

1 - Artus, 2009.

2 - Jorion, 2008.

3 - Bricas & Daviron, 2008.

4 - Fouilleux, 2009.

5 - Notamment l'International Grain Council (IGC) ou, en français, le Conseil international des céréales (CIC).

6 - Cf. dans cet ouvrage, l'article de Mme Sophie Dubuisson - Quellier sur le sujet.

7 - Slovic, 2007.

la succession de boucs émissaires mis en avant par les médias pour expliquer la crise, de l'explosion de la demande dans les pays émergents jusqu'à la spéculation sur les marchés à terme, en passant par les biocarburants ou la sécheresse australienne, montre bien le sentiment de peu de maîtrise d'une machine globale qui a paru s'emballer.

Les politiques agricoles seront donc demain définies d'abord en fonction des seuls intérêts nationaux. Dans les pays riches, elles tendront à isoler les marchés domestiques de l'instabilité internationale. De plus, cette tendance pourrait être renforcée et/ou complétée par des stratégies d'intégration verticale, menées par de grandes entreprises de l'agro-alimentaire sous forme d'achats ou de locations de terres à l'étranger. Le risque est grand que ces réactions augmentent un peu plus l'instabilité.

De leur côté, les pays pauvres ne doivent pas trop attendre de la dite « *communauté internationale* ». Un an après le très médiatique sommet de Rome de juin 2008, le paysage n'est guère encourageant. Dans le contexte actuel, comme le signalait récemment le quotidien économique *Financial Times*<sup>8</sup>, le Programme Alimentaire Mondial (PAM) peine à réunir les fonds nécessaires à son action. Début 2009, il n'avait pu collecter que 1,5 milliard de dollars, alors qu'il lui en faudrait 6,4 et il a donc d'ores et déjà dû réduire les volumes d'aide alimentaire qu'il distribue dans des pays comme le Rwanda, l'Ouganda, l'Éthiopie ou le Kenya. La hausse actuelle des prix internationaux ne devrait pas arranger la situation.

Plus structurellement, les pays du G8<sup>9</sup> sont bien loin de tenir les engagements qu'ils ont pris en

faveur du continent africain en juillet 2005, lors du sommet de Gleneagles en Écosse. Le dernier rapport de *ONE*, une organisation non-gouvernementale créée pour suivre ces engagements, classe les sept pays les plus riches du monde en fonction de leurs dépenses en matière d'aide au développement<sup>10</sup>. Dans ce classement, la France dispute la dernière place à l'Italie. Elle n'a réalisé que 7 % des augmentations promises pour 2010 et l'aide française à l'Afrique a diminué entre 2007 et 2008. Pour la première fois dans l'histoire, elle est devancée par l'aide allemande.

Les pays pauvres, Afrique en tête, devront donc d'abord compter sur leurs propres forces. Fort heureusement, la production agricole africaine est loin de connaître l'effondrement que beaucoup de commentateurs annoncent<sup>11</sup>. Dans de nombreux pays, elle a même crû de manière très soutenue depuis le milieu des années quatre-vingts<sup>12</sup>. Selon les données de la FAO, la production de céréales a même triplé en Afrique de l'Ouest depuis vingt-cinq ans et celle de racines et de tubercules (manioc, igname, etc.) depuis vingt ans. Pour autant, cela ne signifie pas que les marchés africains de produits agricoles soient exempts de problèmes. Comme nous l'expliquons dans la troisième partie de notre article, ces marchés sont confrontés à une instabilité d'une ampleur que les pays riches ignorent. Cette instabilité largement endogène pénalise tant les consommateurs que les producteurs. Des actions visant à en réduire l'ampleur ou à en compenser les conséquences devraient constituer le cœur des politiques agricoles nationales ou régionales.

8 - Blas, 2009.

9 - Le G8 est un groupe informel de discussion entre les chefs d'Etat et de Gouvernement des pays les plus industrialisés du monde. Il a pour objectif d'identifier les mesures à prendre sur les grandes questions touchant à la mondialisation et de favoriser leur mise en œuvre dans les organisations internationales compétentes. Sans personnalité juridique, ni secrétariat permanent, il ne prend pas de mesures de caractère obligatoire et exerce essentiellement un rôle d'impulsion. Composé de six membres lors de sa création en 1975 (Allemagne, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni), il a été renforcé en 1976 du Canada, puis de la Russie dont l'inclusion a été progressive de 1992 à 2003. Le G8 est présidé à tour de rôle par chacun de ses membres : l'Italie en 2009, puis le Canada en 2010, la France en 2011 et les États-Unis en 2012 ([www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)).

10 - One, 2009 ([www.one.org](http://www.one.org)).

11 - Voir, par exemple, Brunel, 2009.

12 - Bricas & Daviron, 2010.



## BIBLIOGRAPHIE

- ◆ FAO, 2008. L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2008. Prix élevés des denrées alimentaires et sécurité alimentaire : menaces et perspectives. Rome, FAO, 56 p.
- ◆ Anderson, 1992. Market Stabilization and the Reform of the Common Agricultural Policy. C.E.P.R. Discussion Papers
- ◆ Artus P., 2009. Les degrés croissants de perte de confiance dans les actifs en dollar. *Natixis Flash économie*. n° 284. 19 juin 2009 : 8 p.
- ◆ Barrett C., 1997. Liberalization and food price distributions : ARCH-M evidence from Madagascar. *Food Policy* 22 (2), 155–173.
- ◆ Blas J., 2009. Funds crunch threaten world food aid. *Financial Times*, 11 juin 2009.
- ◆ Boussard J.M., 2007. Pourquoi et comment l'instabilité est-elle une caractéristique structurelle des marchés agricoles ? *In* : Forum on market access mechanisms, Montreal-Longueuil, Canada, 1-3 octobre 2007
- ◆ Bricas N. et Sauvinet R., 1989. La diversification de la consommation : une tendance de l'évolution des styles alimentaires au Sahel. *In* Griffon M. (Ed.) *Economie des filières en régions chaudes ; formation des prix et échanges agricoles ; actes du Xème séminaire d'économie et de sociologie*, Montpellier, France, 11-15 sept 1989. Montpellier, France, Cirad, Coll Colloques, pp. 471-485.
- ◆ Bricas N. et Daviron B., 2008. De la hausse des prix au retour du productivisme ; les enjeux du sommet sur la sécurité alimentaire de juin 2008 à Rome. *Hérodote*, 131 : 31-39.
- ◆ Bricas N. et Daviron B., 2010. La crise alimentaire. Paris, Le Cavalier Bleu. Collection Idées Reçues. (À paraître).
- ◆ Brunel, 2009. Nourrir le monde, vaincre la faim. Paris, Larousse, 285 p.
- ◆ Burger K., Daviron B. and Alby-Flores V., 2006. Draft final report for the «Study on the future of international commodity bodies» -volume I : Main report. Investissement Développement Conseil (IDC), Paris, 109 p.
- ◆ Burger K., Daviron B. and Alby-Flores V. (2006). Draft final report for the «Study on the future of international commodity bodies» -volume II : Background reports. Investissement Développement Conseil (IDC), Paris, 115 p.
- ◆ Cheyns E. et Bricas N., 2003. La construction sociale de la qualité des produits alimentaires ; le cas du soubala, des céréales et des viandes sur le marché de Ouagadougou au Burkina. Montpellier, Cirad, Série Alimentation, Savoir-faire et Innovations en Agroalimentaire en Afrique de l'Ouest, 82 p.
- ◆ Coulter J., 2005. The nature and extent of domestic sources of food price instability and risk. *In* : Paper Prepared for World Bank-DFID Workshop, "Managing Food Price Risks and Instability", Washington, DC, February 28–March 1 2005.
- ◆ Coulter J., 2008. How can market tools contribute to food price stabilisation in Africa? Agriculture, Trade & Development Network (ATDN) Meeting, AFD, Paris, December 1, 2008
- ◆ Coulter, J. and Onumah, G., 2002. The role of warehouse receipt systems in enhanced commodity marketing and rural livelihoods in Africa. *Food Policy* 27 (4), 319–337.
- ◆ Dana J., Gilbert C. and Shim E., 2006. Hedging grain price risk in the SADC : Case studies of Malawi and Zambia. *Food Policy* 31 : 357–371
- ◆ David O., 1999. Les réseaux marchands africains face à l'approvisionnement d'Abidjan. Thèse de Géographie, Université Paris X - Nanterre, 645 p.
- ◆ Daviron B., Aubert M., Bricas N., David-Benz H., Dury S., Egg J., Lançon F., Meuriot V. (2008). La transmission de la hausse des prix internationaux des produits agricoles dans les pays africains. Cirad / Fondation Farm, Rapport provisoire. Novembre 2008, 71 p.
- ◆ Dawe, D., 2001. How far down the path to free trade? The importance of rice price stabilization in developing Asia. *Food Policy* 26 (2), 163–175
- ◆ Fouilleux E., 2009. Acteurs et concurrences dans la fabrication des référentiels internationaux. La FAO et les normes de politique agricole. *In* : Schemel Y. et Eberwein W.D. (Eds), *Normer le monde*, L'Harmattan, Paris, pp. 153-175.

- ◆ Galiani F., 1770. Dialogues sur le commerce des bleds. Réédition 1984, Paris, Fayard, 273 p.
- ◆ Galtier F. et Tassou Z., 1998. La réexportation : vice ou vertu ? Le Commerce du Bénin vers le Nigeria. *Autrepart* (6), Ed. de L'aube / ORSTOM).
- ◆ Gérard F., Dorin B., Bélières J.F., Diarra A., Keita S.M. Dury S., 2008. Flambée des prix alimentaires internationaux : opportunité ou désastre pour les populations les plus pauvres ? Working Paper MOISA.
- ◆ GIEC, 2007. Bilan 2007 des changements climatiques. Contribution des Groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. GIEC, Genève, Suisse, 103 p.
- ◆ Gilbert C. 1996. International commodity agreements : An obituary notice. *World Development* 24(1):1-19.
- ◆ Grain, 2008. Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière. Rapport de Grain, Barcelone (Espagne), octobre 2008, 13 p. + annexes
- ◆ Hazell, P., Shields, G., Shields, D., 2005. The nature and extent of domestic sources of food price instability and risk. In : Paper Prepared for World Bank-DFID Workshop, "Managing Food Price Risks and Instability", Washington, DC, February 28-March 1 2005.
- ◆ Jayne, T., Govereh, J., Mwanauo, A., Nyoro, J., Chapoto, A., 2002. False promise or false premise? The experience of food and input market reform in Eastern and Southern Africa. *World Development* 30 (11) : 1967-1985.
- ◆ Jorion P., 2008. La spéculation sur les matières premières. *Oléagineux, Corps gras, Lipides*, 15(4) : 228-234.
- ◆ Grégoire E. et Labazée P. (Eds), 1993. Grands commerçants d'Afrique de l'Ouest : logiques et pratiques d'un groupe d'hommes d'affaires contemporains. Paris, Karthala, 262 p.
- ◆ Le Cœur C., 1927. Le commerce de la noix de cola en Afrique occidentale. *Annales de Géographie*, 36 (204) :143-149
- ◆ Le Billon, P. 2001. "The political ecology of war : natural resources and armed conflicts." *Polical Geography* 20 : 561-584.
- ◆ Le Billon, P. 2003. Blood diamonds : linking spaces of exploitation and regulation. Draft prepared for the Environmental Politics Workshop. Berkeley : 43.
- ◆ Lens et Hayes, 2002. U.S. Farm Policy and the Volatility of Commodity Prices and Farm Revenues. *American Journal of Agricultural Economics*, 84 : 335-351.
- ◆ Massel B., 1969. Price Stabilization and Welfare, *The Quarterly Journal of Economics*, 83 : 284-298.
- ◆ Mitchell D. and Le Vallee J., 2005. International food price variability : the implications of recent policy changes. In : Paper Presented to the Workshop, Managing Food Price Instability in Low-Income Countries, 28 February to 1 March 2005, Washington, DC.
- ◆ Myers R., 2006. Costs of food price instability in low-income countries, *Food Policy* 31 : 288-301.
- ◆ Newbery, D. M. G. and Stiglitz J. E., 1981. The theory of commodity price stabilization : a study in the economics of risk. Oxford, Oxford University Press.
- ◆ Newberry D. and Stiglitz J., 1984. Pareto Inferior Trade. *Review of Economic Studies*, 51 : 1-12.
- ◆ Ndoye F., Moity-Maïzi P. et Broutin C., 2002. Le poisson fumé sur la Petite Côte sénégalaise. Montpellier, Cirad, Coll Alimentation, savoir-faire et innovations agroalimentaires en Afrique de l'Ouest, 90 p.
- ◆ OCDE et FAO, 2007. Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2007-2016
- ◆ One, 2009. The data report 2009 : Monitoring the G8 promise to Africa. Washington (USA), One, 99 p. ([www.one.org/international/datarreport2009](http://www.one.org/international/datarreport2009)).
- ◆ Poulton, C., Kydd, J., Wiggins, S., Dorward, A., 2006. State intervention for food price stabilization in Africa : can it work? *Food Policy* 31 : 342-356.
- ◆ Sarris, 2008. Factors Affecting Price Volatility of Agricultural Commodities. Director, Trade and Markets Division Food and Agriculture Organization of the United Nations. Presentation at the Agribusiness Event held during the XII

- congress of the EAAE, Ghent Belgium, August 26, 2008.
- ◆ Soulé B.G. et Blein R., 2008. Hausse des prix des produits alimentaires en Afrique de l'Ouest. Revue et analyse des mesures engagées à court et moyen terme. Conférence "Prix agricoles : perspectives à moyen terme et implications pour les producteurs et les politiques publiques. Paris, Fondation Farm, 14-16 décembre 2008, 65 p.
  - ◆ Srinivasan P. and Jha S., 2001. Liberalized Trade and Domestic Price Stability. The Case of Rice and Wheat in India, *Journal of Development Economics*, 65 : 417-441.
  - ◆ Turnovsky S. and Campbell R., 1985. The Stabilizing and Welfare Properties of Futures Markets : A Simulation Approach. *International Economic Review*, 26 : 277-303
  - ◆ Slovic P., 1987. Perception of risk. *Science*, 236 : 280-285
  - ◆ Staatz J., Dembélé N., Kelly V., and Adjao R., 2008. Agricultural Globalization in Reverse : The Impact of the Food Crisis in West Africa. Background paper for the Geneva Trade and Development Forum, Crans-Montana, Switzerland, September 17-20, 2008
  - ◆ Tangermann, 2008. Agricultural Commodity Policies for Coping with Price Volatility. Presentation at the Agribusiness Event held during the XII congress of the EAAE, Ghent Belgium, August 26, 2008
  - ◆ Timmer C., 1997. Building efficiency in agricultural marketing : the long-run role of BULOG in the Indonesian food economy. *Journal of International Development* 9 (1) : 133-145.
  - ◆ Tyers et Anderson, 1992. Disarray in World Food Markets: A Quantitative Assessment. Cambridge: Cambridge university press.
  - ◆ Von Braun J. and Torreo M., 2008. Physical and Virtual Global Food Reserves to Protect the Poor and Prevent Market Failure IFPRI Policy Brief 4, June 2008, available on line: <http://www.ifpri.org/pubs/bp/bp004.asp>
  - ◆ Von Braun J., Rosegrant M.W., Torero M and Hoddinott J., 2008. High Food Prices : The What, Who and How of Proposed Policy Actions. Washington, Ifpri, 12 p.
  - ◆ Von Braun J., Lin J., et al., 2009. Eliminating Drastic Food Price Spikes - a three pronged approach for reserves. IFPRI. Washington: 5.
  - ◆ Waugh F., 1944. Does the Consumer Really Benefit from Price Instability? *Quarterly Journal Economics*, 58 : 602-614.
  - ◆ Williams J. and Wright B., 1991: Storage and Commodity Markets. Cambridge : Cambridge University Press.
  - ◆ World Bank, 2006. Managing Food Price Risks and Instability in an Environment of Market Liberalization. World Bank, Washington, DC
  - ◆ Wright B., 2001. Storage and Price Stabilization, " In B. Gardner and G. Rausser (Eds) Handbook of Agricultural Economics, Elsevier, pp. 817-861.