

Gestion
de l'instabilité
des prix agricoles
en Afrique

Quatre conditions d'efficacité des politiques

Élodie Maître d'Hôtel, Arlène Alpha, Raphaël Beaujeu,
Françoise Gérard, Laurent Levard

La flambée des prix des produits agricoles de 2007/2008, suivie d'une baisse en 2009/2010, puis d'une nouvelle hausse en 2010/2011, a placé la gestion de l'instabilité des prix agricoles au cœur des débats politiques. De nombreux pays en développement ont mis en œuvre des politiques pour limiter l'instabilité des prix agricoles et ses effets préjudiciables, sans toujours atteindre les résultats escomptés.

L'analyse d'expériences récentes en Afrique montre que, pour être efficace, chaque mesure politique suppose de satisfaire quatre conditions : elle doit s'appuyer sur des connaissances solides ; elle doit être prévisible ; son financement doit être assuré ; et sa mise en œuvre contrôlée.

Protéger le marché intérieur

Depuis quelques années, souvent en réaction à la crise de 2007/2008, de nombreux pays en développement renforcent leur intervention pour stabiliser les prix agricoles sur leur marché intérieur. Les politiques mises en place visent notamment à protéger les marchés intérieurs des fluctuations de prix sur le marché international, en combinant mesures aux frontières et mesures sur le marché intérieur. Elles témoignent d'une volonté de réhabiliter le rôle de l'État dans la régulation des marchés agroalimentaires et d'une perte de confiance dans le fonctionnement du commerce international.

Ces politiques se démarquent des recommandations des bailleurs de fonds internationaux. Pour les bailleurs, la libéralisation du commerce stabilise les prix, un choc de prix sur un marché national étant absorbé dans un marché mondialisé par des effets de dilution ou de compensation. Pour éviter les conséquences néfastes des flambées ou des effondrements de prix, ils prônent, à court terme, le recours à des mécanismes privés de gestion des risques et à des filets de sécurité et, à moyen et long terme, à des programmes encourageant la productivité agricole.

Les pays disposent d'un large éventail de mesures. Les mesures aux frontières visent à ajuster l'offre à la demande sur le territoire,

perspective

Avec *Perspective*, le Cirad ouvre un espace d'expression de nouvelles pistes de réflexion et d'action, fondées sur des travaux de recherche et sur l'expertise, sans pour autant présenter une position institutionnelle.

en contrôlant les importations et les exportations : droits de douane ; permis d'importer ou d'exporter ; importations publiques ; restriction des exportations. Les mesures sur le marché intérieur visent davantage à ajuster l'offre à la demande dans le temps, notamment par la gestion de stocks tampon à laquelle sont éventuellement associées des subventions ou des taxes sur les prix des produits ou des intrants agricoles.

Pour limiter l'instabilité des prix agricoles sur leur marché, les pays africains ont combiné mesures aux frontières et mesures sur le marché intérieur. Avec quelle efficacité ? Même si le recul est encore faible, quelques leçons émergent des expériences récentes.

Cinq pays africains ont été étudiés : Madagascar et Mali pour le riz ; Kenya, Malawi, Zambie pour le maïs. Ces cinq pays partagent certaines caractéristiques. Leur revenu est faible : le produit intérieur brut par habitant est inférieur à 1 000 US dollars. Leur consommation de céréales est élevée : les céréales fournissent plus de la moitié de l'apport calorique total (de 50 % au Kenya à 66 % au Mali). Enfin, ces pays importent moins du quart de leur consommation de céréales (de 10 % au Malawi à 25 % au Kenya).

Pour chaque pays, les politiques de gestion de l'instabilité des prix ont été décrites et classées en périodes sur la base des mesures engagées. Cette périodisation montre une tradition d'intervention sur les marchés agricoles qui s'est maintenue dans les pays d'Afrique de l'Est, y compris pendant la période de libéralisation. En revanche, les politiques de gestion de l'instabilité des prix avaient été abandonnées au Mali et à Madagascar, avant d'être réhabilitées récemment. Pays par pays et période par période, les séries de prix locaux ont été examinées. Les coefficients de variation (rapport de l'écart type à la moyenne) ont été calculés et

comparés à ceux sur les marchés internationaux. L'intervention publique a été considérée comme efficace si le coefficient de variation des prix agricoles sur le marché intérieur était inférieur au coefficient sur le marché international.

Trois situations se dégagent :

- l'intervention publique a limité l'instabilité des prix des céréales, par exemple à Madagascar et en Zambie lors de la gestion de la crise de 2007/2008 ;

- l'intervention publique n'est parvenue que partiellement à limiter l'instabilité des prix, par exemple au Mali lors de la crise de 2005 et de celle de 2008 ;

- l'intervention publique a exacerbé l'instabilité des prix, par exemple à Madagascar en 2004, en Zambie en 2001, 2002 et 2005, au Malawi en 2005, et au Kenya en 2008.

Quels ont été les facteurs de réussite ou d'échec ? Au-delà du choix d'une mesure, les conditions de mise en œuvre de cette mesure apparaissent déterminantes.

Au-delà de la recherche de remèdes miracle, les gouvernements doivent s'assurer que les mesures peuvent être efficaces dans le contexte de leur pays, au risque d'exacerber les crises.

Choisir les mesures en fonction des spécificités nationales

Pour être efficace, chaque type de mesure suppose de satisfaire quatre conditions, plus ou moins importantes selon la mesure : l'intervention doit s'appuyer sur des connaissances solides ; elle doit être prévisible ; son financement doit être assuré ; et sa mise en œuvre contrôlée.

Des connaissances solides

Quelle que soit la mesure, une bonne connaissance de la situation et des mécanismes à l'œuvre est nécessaire. En pratique, l'accès à une expertise solide est une condition déterminante de l'efficacité de l'intervention publique. L'expertise technique fonde les arbitrages et oriente les choix. Quels volumes de stocks constituer ? À quel moment ? À quel prix ? À quel prix déclencher le déstockage ? Quels volumes importer, exporter ? À quel niveau fixer les droits de douane ?

Des analyses précises basées sur des données fiables sont nécessaires pour anticiper les besoins, par exemple *via* les systèmes d'alerte précoce. En Zambie, en 2001, les besoins alimentaires ont été sous-évalués, ce qui a retardé la réaction du gouvernement et celle

Les pays combinent plusieurs mesures pour stabiliser les prix

		Madagascar (depuis 2004)	Mali (depuis 2005)	Kenya (depuis 2000)	Malawi (depuis 2000)	Zambie (depuis 2001)
Mesures aux frontières	Contrôle des importations	X	X	X	X	X
	Contrôle des exportations	X	X			X
Mesures sur le marché intérieur	Stocks tampon		X	X	X	X
	Régulation des prix			X	X	X

des importateurs privés ; en revanche, en 2005, ils ont été correctement anticipés, grâce aux échanges informels d'information entre représentants des producteurs agricoles et du gouvernement. L'expertise peut être collective, comme à Madagascar au sein de la plateforme de concertation mise en place en 2008 (voir paragraphe suivant).

Une intervention prévisible

L'intervention de l'État doit être annoncée pour que les opérateurs privés puissent l'anticiper et définir leur stratégie en connaissance de cause.

Cette condition est nécessaire quelle que soit la mesure envisagée. Pour le contrôle des importations, les importateurs privés doivent pouvoir prévoir les volumes importés par l'État, la date d'importation et le montant des droits de douane. Pour les mesures sur le marché intérieur, les commerçants doivent pouvoir anticiper les volumes qui seront déstockés, la date du déstockage et le prix de vente. En l'absence de ces informations, les opérateurs privés auront tendance à se retirer du marché : c'est ce qu'on appelle l'effet d'éviction. Et l'effet d'éviction peut exacerber l'instabilité des prix. Ainsi, en Zambie en 2005 et au Kenya en 2008, certains commerçants, voyant les prix intérieurs augmenter, ont demandé à l'État d'annuler les droits de douane sur les importations. L'État a donné un accord de principe, sans toutefois préciser la date de mise en œuvre. Dans l'attente de l'annulation, les opérateurs ont retardé leurs importations, ce qui a accentué la hausse des prix. En Zambie en 2001 et en 2002, à Madagascar en 2004 et au Malawi en 2005, pour compenser le déficit dû à une production nationale insuffisante, l'État a décidé d'importer des céréales, mais sans préciser la date ni les volumes. Redoutant la concurrence de l'État (d'autant que les importations publiques peuvent être soumises à des droits de douane inférieurs), les importateurs privés ont préféré ne pas importer. Le volume des importations publiques a été trop faible et la date d'importation trop tardive pour contenir l'envolée des prix sur les marchés intérieurs.

À contrario, une intervention prévisible peut être gage d'efficacité. À Madagascar lors de la crise de 2008, l'État a décidé de recourir à des importations pour satisfaire la consommation nationale de riz et contenir l'envolée des prix agricoles. Il a mis en place une plateforme de concertation pour anticiper les besoins en riz. Opérateurs privés et agents

publics ont partagé l'information et ont pu mettre en place des stratégies adaptées. Le gouvernement a annoncé clairement sa stratégie.

Un financement assuré

L'État doit être en mesure de dégager des fonds pour financer les coûts liés à l'intervention publique. La capacité de financement est fondamentale pour les mesures onéreuses. Ainsi, au Mali, en 2005 et en 2008, le budget alloué au fonctionnement des stocks régulateurs n'a pas permis de doter ces stocks de fonds de roulement propres et donc de constituer des volumes suffisants pour contenir l'envolée des prix des céréales.

À contrario, en Zambie et au Kenya, des moyens financiers élevés ont été alloués au fonctionnement des stocks régulateurs et à la subvention des prix du maïs. En Zambie, le budget public attribué aux mesures sur le marché intérieur représentait 4 % du budget total de la nation en 2007 ; il était financé en partie par les revenus miniers.

Par ailleurs, il est important de prévoir comment limiter les surcoûts qui peuvent apparaître, notamment ceux liés aux mesures incitatives à la production, comme les subventions de prix à la production. Au Malawi par exemple, les subventions de prix à la production et aux intrants agricoles se sont avérées particulièrement onéreuses, ce qui a remis en cause la politique de gestion de l'instabilité des prix. Un système de quotas permettrait de limiter l'existence de surcoûts.

Une mise en œuvre contrôlée

L'État doit être en mesure de s'assurer que son intervention a été effectivement mise en place et qu'elle est menée à bien. Cette capacité de contrôle est capitale pour les mesures aux frontières. Au Mali en 2005, la production nationale ayant été faible, le gouvernement a interdit les exportations de céréales. Cette mesure s'est révélée inefficace en raison de la difficulté à contrôler les frontières – une condition d'autant plus difficile à remplir que les frontières terrestres sont étendues, comme dans beaucoup de pays sahéliens. La capacité de contrôle est aussi nécessaire pour les interventions sur le marché intérieur, notamment pour les subventions à la consommation de céréales et pour l'administration des prix à la production. Par exemple, en Zambie en 2001, les subventions versées aux commerçants n'ont pas

L'État ne pourra à lui seul stabiliser les prix agricoles sur les marchés intérieurs. Les collaborations avec les acteurs privés sont essentielles.

Quelques mots sur...

Élodie Maître d'Hôtel

est économiste au Cirad (UMR Moisa, Marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs, <http://umr-moisa.cirad.fr>). Ses travaux portent sur les mécanismes publics et privés de gestion de l'instabilité des prix agricoles en Afrique.

Arlène Alpha

est économiste au Gret (<http://www.gret.org/>). Elle est spécialisée dans les politiques agricoles, les négociations commerciales, et la sécurité alimentaire.

Raphaël Beaujeu

est économiste à l'Iram (Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement, <http://www.iram-fr.org>). Ses travaux portent sur les instruments nationaux et régionaux de politique commerciale agricole.

Françoise Gérard

est économiste au Cirad (UR Green, Gestion des ressources renouvelables et environnement, <http://www.cirad.fr/ur/green>). Spécialiste de l'instabilité des prix agricoles et de l'analyse dynamique des systèmes économiques, elle a coordonné l'étude du Grema sur la volatilité des prix

Laurent Levard

est agroéconomiste au Gret (<http://www.gret.org/>). Il travaille sur l'agriculture familiale, les politiques agricoles, les négociations commerciales internationales, la régulation des marchés agricoles et le commerce équitable.

été répercutées sur les prix aux consommateurs ; elles n'ont donc pas permis de limiter l'augmentation des prix.

Le contournement des mesures peut être le fait d'agents publics – des agences de stabilisation qui n'appliqueraient pas les prix plancher – ou d'opérateurs privés – des commerçants qui ne répercuteraient pas les prix ou choisiraient d'exporter de manière illégale.

Dans tous les cas, ces comportements sont motivés par la recherche de rentes privées et nuisent à l'efficacité de la politique de stabilisation. Pour veiller à l'effectivité de la politique qu'il a définie, l'État doit donc être en mesure à la fois d'en contrôler la mise en œuvre et de sanctionner les comportements déviants.

Associer public et privé

Au-delà de la recherche de remèdes miracle, les gouvernements doivent s'assurer que les mesures peuvent être efficaces dans le contexte de leur pays, au risque d'exacerber les crises. Ils doivent donc choisir les mesures en fonction de l'environnement institutionnel, géographique, social, politique, économique qui leur est propre. Par exemple, un

pays à faible revenu ne disposant pas de ressources spécifiques, ou tributaire des bailleurs de fonds pour ses dépenses courantes, devra s'assurer de sa capacité de financement avant de constituer des stocks régulateurs publics. Un pays enclavé disposant de frontières terrestres étendues n'interdira pas les exportations pour juguler une hausse des prix : il privilégiera des politiques régionales pour compenser la porosité de ses frontières. En revanche, un pays insulaire pourra choisir de contrôler ses frontières, comme l'a fait efficacement Madagascar.

Les quatre conditions identifiées renvoient à la capacité des États à définir et à conduire des politiques, et à obtenir la confiance des acteurs dans l'action publique et le respect de celle-ci. Elles sont difficiles à réunir dans certains pays en développement, en raison de leur fragilité institutionnelle.

Si l'État a un rôle central à jouer, il ne pourra à lui seul stabiliser les prix agricoles sur les marchés intérieurs. Les collaborations entre acteurs publics et privés sont essentielles pour la réussite des politiques de stabilisation. Les espaces de concertation ont montré leur efficacité à Madagascar. Des partenariats public-privé peuvent être envisagés pour gérer les stocks : concertation sur les modalités de constitution et d'utilisation, financement partagé, contractualisation entre l'État et les acteurs privés pour le stockage. Ces collaborations entre opérateurs publics et privés sont encore balbutiantes dans les pays en développement. Elles doivent faire l'objet de davantage de recherche. L'apparente contradiction entre exigence de transparence sur les volumes de stocks pour anticiper les crises alimentaires et poursuite d'intérêts privés devra notamment être analysée. ■

Ce numéro de *Perspective* reprend des éléments de réflexion développés dans le cadre du Groupe de recherches sur la régulation des marchés agricoles (Grema), qui regroupe des experts de l'Académie d'agriculture, du Cirad, du Gret et de l'Iram. Il s'appuie sur une étude coordonnée par Françoise Gérard, qui inclut des études de cas en Afrique conduites par Arlène Alpha, Sophie Barthelon, Hélène David-Benz, Franck Galtier, Françoise Gérard et Élodie Maître d'Hôtel.

L'étude est disponible en ligne :

http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Managing_Food_Price_Volatility_for_Food_Security_and_Development_Grema.pdf

- Gérard F., Alpha A., Beaujeu R., Levard L., Maître d'Hôtel É., Rouillé d'Orfeuil H., Bricas N., Daviron B., Galtier F., Boussard J.-M. 2011. Managing Food Price Volatility for Food Security and Development, 163 p.

Les éléments présentés dans ce numéro de *Perspective* sont repris dans le document suivant :

- Maître d'Hôtel É., Le Cotty T., 2011. Is a public regulation of food price volatility feasible in Africa? An ARCH approach in Kenya. Paper presented at the annual conference of the International Society of New Institutional Economics, Stanford USA.



LA RECHERCHE AGRONOMIQUE
POUR LE DÉVELOPPEMENT

42, rue Scheffer
75116 Paris . FRANCE

www.cirad.fr

perspective

Directeur de la publication :
Patrick Caron, directeur général
délégué à la recherche et à la stratégie

Coordination : Corinne Cohen,
délégation à l'information scientifique
et technique

Conception graphique : Patricia Doucet,
délégation à la communication

Réalisation : Laurence Laffont

EN SAVOIR PLUS

Poulton C., Kydd J., Wiggins S., Dorward A., 2006. State intervention for price stabilization in Africa: Can it work? *Food Policy*, vol. 31, p. 342-356.

Tschirley D., Jayne T., 2010. Exploring the logic behind Southern Africa's food crises. *World Development*, vol. 38, n°1, p. 76-87.