

Le groupe « politiques agricoles » d'Agriculteurs français et développement international (Afdi) a pour ambition de stimuler une dynamique d'information de la profession agricole française sur l'état des réflexions concernant les politiques agricoles dans les pays en développement. Composé d'administrateurs et de représentants des organisations professionnelles agricoles fondatrices de l'association, le groupe invite systématiquement un spécialiste de ces questions. La présente note restitue ce moment de débat.

Présentation de Franck Galtier

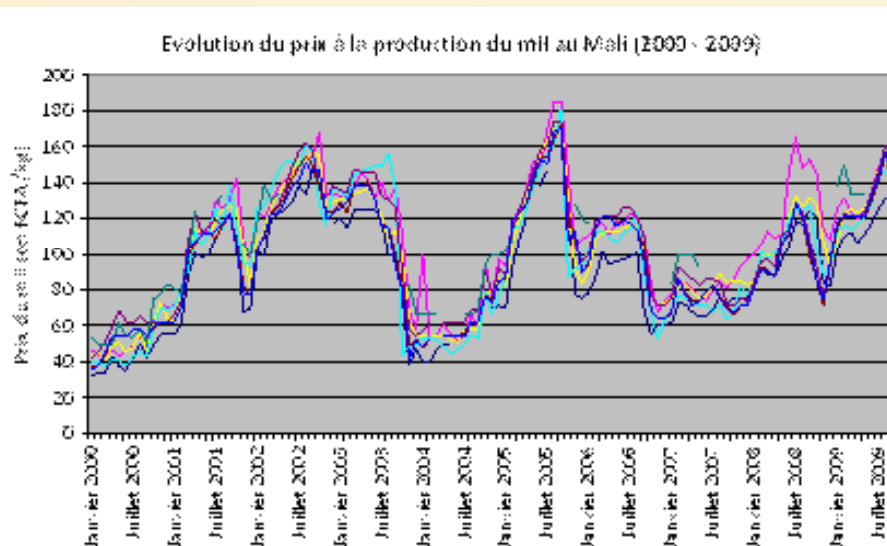
Economiste et chercheur au CIRAD (Montpellier), au sein l'Unité Mixte de Recherche « Marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs » (UMR MOISA), Franck Galtier a particulièrement travaillé ces dernières années sur les causes et les effets de la volatilité des prix agricoles et alimentaires dans les pays en développement. Il propose des solutions visant à gérer cette instabilité. Ces solutions conduisent à remettre en cause la doctrine dominante selon laquelle il faut toujours laisser les prix fluctuer librement, même lorsque ceux-ci atteignent des niveaux extrêmes à la hausse ou à la baisse.



1. Quel est le problème ? Effets potentiels de l'instabilité des prix

L'instabilité des prix des céréales est un problème fondamental pour la sécurité alimentaire des pays en développement (PED). Les pics de prix atteints en 2008 ont réouvert le débat sur les causes de cette instabilité et les solutions à apporter.

En Afrique de l'Ouest, on observe des variations de prix considérables pour les céréales : variation de 1 à 4 au Mali pour les prix à la production et de 1 à 2,5 pour les prix à la consommation.

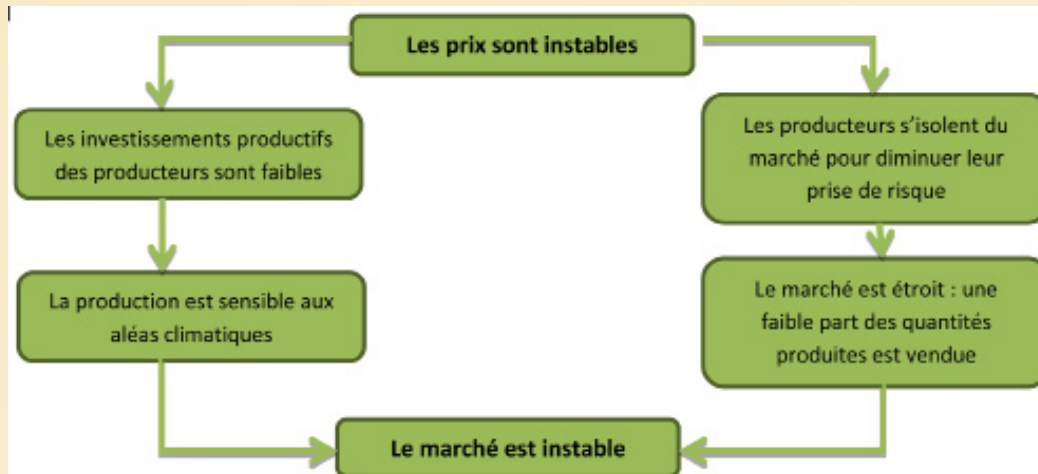


Cette volatilité a des conséquences importantes à la fois pour les producteurs et les consommateurs :

- La volatilité des prix est un facteur risque important pour les producteurs car elle diminue la visibilité qu'ils ont sur les revenus de leur activité. Cette incertitude rend les investissements difficiles, d'autant plus que les institutions bancaires sont peu disposées à accorder des prêts à des personnes qui pratiquent une activité aussi incertaine. Ceci conduit notamment à bloquer les révolutions vertes en Afrique.
- Les ménages de la sous-région consacrent en moyenne les 2/3 de leur budget à l'achat de denrées alimentaires (1/3 pour les seules céréales). L'impact d'une hausse des prix alimentaires sur le niveau de vie est donc significatif.

Les producteurs sont aussi des consommateurs, les hausses des prix peuvent donc aussi les affecter négativement. Dans les faits, beaucoup de producteurs ouest-africains sont déficitaires en céréales (ils en achètent plus qu'ils n'en vendent).

L'impact négatif de la volatilité sur les investissements a de larges conséquences : il est aujourd'hui admis que le développement agricole est une phase préliminaire du développement économique. En provoquant d'important déficit de consommation (puisque la part de revenu consacrée à l'alimentation n'est pas consacrée au reste), la volatilité des prix nuit au développement des autres secteurs de l'économie. Cette pression sur les revenus génère des tensions sociales et politiques qui peuvent aboutir à des troubles politiques. Les « émeutes de la faim » de 2008 en sont des exemples criants.



2. Quelles solutions ?

F. Galtier a développé une matrice dite « ABCD » synthétisant les différentes stratégies utilisables pour gérer l'instabilité des prix :

Modalités \ Objectifs	Stabiliser les prix	Réduire les effets de l'instabilité des prix
Basées sur le marché	Stratégie A Améliorer les marchés agricoles et alimentaires (routes, grades, SIM, infrastructures de stockage...)	Stratégie B Fournir des mécanismes de couverture contre le risque-prix (marchés à terme...)
Basées sur des interventions publiques	Stratégie C Interventions publiques pour stabiliser les prix (stocks publics, taxes variables sur les exportations ou les importations)	Stratégie D Interventions publiques pour protéger les ménages vulnérables (aides alimentaires, filets de sécurité...)

Explicitation et analyse des quatre stratégies :

- Stratégie A : Elle a pour but de stabiliser les prix en améliorant le fonctionnement des marchés pour permettre une meilleure compensation des excédents et des déficits dans l'espace (par le commerce) et dans le temps (par le stockage). Elle vise aussi à rendre la production moins sensible aux aléas naturels.
- Stratégie B : Elle vise à permettre aux producteurs et aux autres acteurs de la filière de s'assurer contre les risques prix et récolte. Elle recouvre des instruments tels que les marchés à terme et les assurances récoltes et climatiques. Comme la stratégie A, elle peut être une revendication légitime des producteurs vis-à-vis de leurs Etats (ex : mise en place d'une garantie des risques par un système généralisé d'assurance climatique).
- Stratégie C : Elle repose sur des interventions publiques visant à maintenir le prix dans une bande prédéfinie. Les producteurs sont évidemment les plus à même de revendiquer ce type de mesures.
- Stratégie D : il s'agit d'aides ciblées. Elles peuvent concerner les producteurs dans deux cas : s'ils sont eux-mêmes touchés par l'insécurité alimentaire et s'ils font face à des coûts de production qui nuisent à leur sécurité alimentaire (dans ce cas l'Etat peut avoir recours à la distribution de bons pour l'achat d'intrants).

3. Quels argumentaires ? Doctrine dominante et alternatives

Le choix théorique des stratégies nationales et internationales de gestion des prix est actuellement fortement influencé par la doctrine dominante libérale qui privilégie les modalités basées sur le marché et limite les solutions nécessitant des interventions publiques :

Modalités \ Objectifs	Stabiliser les prix	Réduire les effets de l'instabilité des prix
		
		

F. Galtier propose une vision alternative s'appuyant sur une différenciation des stratégies suivant le niveau de développement des économies :

Modalités \ Objectifs	Stabiliser les prix	Réduire les effets de l'instabilité des prix
	 	 
		 

 Pays développés

 Pays en développement

Pourquoi cette différenciation ?

- Les producteurs et les consommateurs des pays développés ont généralement des capacités économiques pour résister aux soubresauts des marchés agricoles et alimentaires, la théorie dominante s'avère assez pertinente dans leur cas.
- Dans les pays en développement, l'application de la théorie dominante a plusieurs limites :
 - o La mise en place de marchés assurantiels (stratégie B) est très problématique. Alors qu'en Afrique de l'Ouest les principales céréales échangées sont le sorgho, le mil, le maïs et le riz, seul le maïs est coté sur le marché à terme (marchés de Chicago et de Johannesburg). Néanmoins, les prix locaux du maïs sont déconnectés des prix sur ces marchés à terme. La possibilité de débloquer des stocks régionaux en fonction du niveau des cours mondiaux, sur laquelle le Programme alimentaire mondial (PAM) réfléchit actuellement, pose donc de nombreuses questions.
 - o La mise en place de filets de sécurité (stratégie D) est soumise à une question de méthode. L'analyse de la crise alimentaire au Niger en 2005 a démontré que la décapitalisation progressive des ménages a abouti à un approfondissement des crises alimentaires : par exemple, pour faire face aux crises, les éleveurs vendent une partie de leur cheptel. Si les crises sont successives sur plusieurs années, le cheptel n'est plus suffisant pour permettre aux éleveurs d'affronter une nouvelle flambée du prix des céréales. Le transfert d'actifs aux populations vulnérables ne doit donc pas se limiter aux périodes de crise : il doit être régulier sur plusieurs années, si on souhaite recapitaliser les ménages pour augmenter leur résilience .

Les systèmes de régulation des prix peuvent être particulièrement efficaces dans la situation des pays en développement à la fois pour protéger les producteurs (par un prix plancher) et les consommateurs (par un prix plafond). Ceci permet d'améliorer la sécurité alimentaire à court terme (en empêchant des hausses de prix trop importantes qui mettraient beaucoup de consommateurs dans le rouge) et à long terme (en stimulant l'investissement à long terme des producteurs). Historiquement la première révolution verte agricole (dans l'Angleterre du XVIIIe siècle) s'est produite grâce à un dispositif de stabilisation du prix du maïs (les corn laws). Cette corrélation entre stabilisation des prix et succès des révolutions vertes s'est confirmée par la suite (voir le cas de la PAC et des révolutions vertes asiatiques sur le riz). En revanche, lorsque les révolutions vertes sont déjà accomplies et que les céréales représentent une faible part des dépenses des consommateurs (comme en Europe), les dispositifs de stabilisation des prix peuvent être supprimés.

Dans le cas des organisations paysannes d'Afrique de l'Ouest, F. Galtier juge pertinent que leurs revendications se concentrent sur :

- La mise en œuvre de mécanismes de stabilisation des prix via des modalités basées sur le marché ou sur des interventions publiques. L'obtention de soutiens publics permettant de développer des mécanismes de stockage tels que le warrantage.
- Le renforcement des filets de sécurité.

4.

Quelle échelle d'intervention ? Les rôles respectifs du national, du régional et de l'international

L'instabilité des prix dans les pays sahéliens est aujourd'hui plus forte que sur le marché international. Ce constat justifie une intervention nationale ou régionale.

Des mécanismes internationaux de gestion des prix sont cependant nécessaires pour éviter que l'instabilité créée par des politiques nationales s'exporte sur le marché mondial. Les restrictions des exportations adoptées par les principaux acteurs du marché mondial du riz en 2008 ont eu des effets très négatifs sur la situation des marchés des pays importateurs.

L'intervention doit donc être à la fois nationale/régionale et internationale.

Concernant l'approche régionale, il convient de souligner que:

- Elle est très avancée en Afrique de l'Ouest du fait de la mise en œuvre de la politique agricole commune de la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Ecowap. Cette politique définit également des orientations à adopter au niveau national.

- Les approches régionales peuvent avoir le défaut de ne pas prendre suffisamment en compte les différences nationales. Ex : En Afrique de l'Ouest, à quel degré les caractéristiques du Sénégal, qui est le seul pays à être très dépendant des importations, doivent-elles être prises en compte dans la politique agricole régionale ?
- La consolidation de la politique régionale a l'avantage de limiter les effets de la porosité des frontières (contrebande qui permet de contourner les politiques commerciales prises individuellement par les pays) et de favoriser la création d'un marché plus large où les prix s'équilibrent plus facilement.

5. Quelle gouvernance pour les dispositifs de gestion de l'instabilité des prix ?

Partant de l'exemple du fonds de lissage coton au Burkina Faso, fixant des prix minimum et maximum déclenchant une intervention sur le marché, F. Galtier estime que certaines conditions doivent être respectées pour améliorer l'efficacité des mécanismes publics de stabilisation des prix :

- Une implication de tous les acteurs de la filière paraît déterminante pour un bon fonctionnement du mécanisme.
- Fixer clairement et à l'avance les modalités de déclenchement de l'intervention publique (notamment le niveau des prix minimum et maximum).
- Fixer des modalités qui soient soutenables : dans le cas du fonds de lissage, il était important de fixer des prix d'intervention raisonnables par rapport aux capacités financières de l'organisation.

6. Éléments de discussion avec les participants

- Concernant la crise alimentaire au Sahel, la situation semble inversée par rapport aux situations habituelles : les bailleurs sont plutôt alarmistes alors que les Etats minimisent le risque. Dans les faits, les statistiques de production sont souvent surestimées par les ministères de l'agriculture et ne sont pas toujours cohérentes avec la réalité des prix.
- Le stockage : les organisations paysannes peuvent avoir un rôle déterminant pour convaincre de l'intérêt des stocks de régulation. Ce sont sans aucun doute les bailleurs qui émettent le plus de réserves sur leur utilité. Selon F. Galtier, la gouvernance professionnelle des stocks (interprofessions) peut être efficace.
- Accès au marché : une taxe variable sur les importations pourrait être un mécanisme pertinent dans le cadre de la régulation des prix agricoles et alimentaires. Quand les prix sur le marché international sont hauts alors le niveau de taxation est bas, et inversement. Un tel mécanisme est cependant interdit par la réglementation commerciale internationale (OMC).
- Selon les participants, l'analyse pourrait être complétée en évaluant les impacts en matière de développement économique de chaque outil de la matrice ABCD : par exemple, à long terme, quels types d'impacts peut avoir la politique publique par rapport au filet de sécurité ?
- Concernant les mécanismes assurantiels (outils B), les participants appellent à la plus grande vigilance concernant l'utilisation de ces outils en Afrique de l'Ouest. Constatant les difficultés des organisations professionnelles européennes à mettre en œuvre des outils assurantiels viables, ils soulèvent la question de la mise en œuvre de tels mécanismes auprès d'agriculteurs actuellement dans des situations de précarité.

Éléments de conclusion de Franck Galtier :

- o Il est important que les OP différencient leurs demandes concernant les outils de stabilisation des prix en fonction des bailleurs à qui elles s'adressent. Si les OP ont une stratégie globale, chaque bailleur sera plus ou moins sensible à certains volets de cette stratégie suivant l'approche qu'il soutient.
- o Les OP peuvent avoir un poids plus important dans les plateformes de concertation en valorisant deux arguments :
 - Elles sont légitimes en matière de représentation des consommateurs ruraux
 - Elles contribuent à l'intérêt général grâce à leur rôle moteur en matière d'investissement agricole, facteur primordial d'un développement économique global.